

OSCAR BOCKEL
TRISTAN CLARET-TRENTÉLIVRES

Fondation
Res Publica

Pour un nouveau démographique : la stratégie du troisième enfant

Novembre 2025



NOTE DE LA
FONDATION
RES PUBLICA

Novembre 2025

**Pour un renouveau démographique :
la stratégie du troisième enfant**

Oscar BOCKEL

Tristan CLARET-TRENTLIVRES

Fondation Res Publica

Reconnue d'utilité publique en 2005, la Fondation Res Publica a été fondée par Jean-Pierre Chevènement afin de conduire un travail de recherche et de prospective destiné à irriguer la réflexion collective dans différents domaines ayant trait à l'intérêt général.

A cette fin, elle s'efforce de fournir aux décideurs les outils de réflexion indispensables à la maîtrise des mutations en cours et de suggérer des politiques publiques à la hauteur des enjeux qui se posent à notre pays.

Oscar Bockel est haut fonctionnaire et diplomate.

Tristan Claret-Trentelivres est haut fonctionnaire et ancien élève de l'Ecole nationale d'administration.

Tous deux ont été auditeurs du premier cycle de l'Institut républicain du service public (IRSP).

Sommaire

Résumé.....	7
Introduction.....	8
I. Une chute de la fécondité rapide et inédite par son ampleur	9
1. Une chute de la fécondité à l'échelle mondiale	9
2. La fin du modèle démographique français	12
II. Un grave problème tant pour les individus que pour la collectivité.....	13
1. Une menace majeure pour la prospérité et la soutenabilité de la société.....	13
2. Cette chute de la fécondité, subie, traduit une perte de bien-être pour l'ensemble des Français	16
III. Les outils de la politique nataliste peuvent être efficaces à condition d'être correctement utilisés	18
1. Les politiques publiques ne sont certes pas le déterminant principal de la natalité.....	18
2. Certaines politiques familiales sont rendues inefficaces par l'idéologie ou la confusion des objectifs sociaux et natalistes	18
3. Des politiques familiales bien calibrées permettent néanmoins d'augmenter significativement la fécondité.....	21
IV. La nécessité d'une relance de la politique nataliste : faire des jeunes parents la catégorie sociale la plus heureuse	23
1. Une prime massive à la naissance du troisième enfant.....	23
2. Une meilleure conciliation de la vie familiale et professionnelle.....	26
3. Un financement reposant sur la réduction des dépenses bénéficiant aux retraités	29

Résumé

La chute mondiale de la natalité, rapide et généralisée, constitue une menace majeure pour la prospérité et la soutenabilité même des sociétés contemporaines. La population mondiale elle-même devrait commencer à baisser dès le milieu du XXI^e siècle. Certains pays connaissent un taux de fécondité inférieur (Corée du Sud) ou proche d'un enfant par femme (Pologne, Espagne, Chine), de nature à compromettre leur viabilité même à horizon d'une génération. La France, qui a vu son indice de fécondité chuter de 2,02 en 2010 à 1,59 en 2024 ne fait plus figure d'exception ou de modèle en la matière. Ce déclin, qui ne peut de manière réaliste être compensé par l'immigration, met gravement en péril le système social français et compromet le dynamisme économique du pays. Dès lors, à la fois pour servir l'intérêt collectif et permettre aux individus de réaliser leur désir d'enfant, qui reste largement supérieur à la fécondité réalisée, une intervention publique s'impose. Alors que la baisse de la fécondité française tend à s'approfondir et à s'inscrire dans la durée, une relance rapide des naissances est décisive afin d'éviter un glissement progressif du pays vers une dénatalité structurelle très difficilement réversible, notamment via la modification des modèles familiaux.

Lorsqu'ils sont conçus de manière rigoureuse et ne sont ni instrumentalisés à des fins idéologiques ni confondus avec des dispositifs sociaux, les outils de la politique nataliste, peuvent être efficaces. Dans cette perspective, la présente note recommande l'instauration d'une prime massive à la naissance du troisième enfant (P3E), de l'ordre du salaire médian annuel net pour un couple biactif, soit environ 40 000 €. Une telle prime serait de nature à entraîner une hausse substantielle des naissances (estimée à environ 80 000 naissances supplémentaires, soit une augmentation des naissances et donc à terme de la population de 12 %). L'impact décisif attendu d'une telle mesure sur le destin démographique du pays, et donc sur son avenir, justifie de considérer une telle dépense comme prioritaire, à l'instar, dans le domaine économique, du crédit impôt recherche (CIR), pour un montant du même ordre, relativement modeste (~10 Mds€, soit 0,4 % du PIB).

Le financement de ces propositions, dans un contexte budgétaire contraint, devrait, par souci d'équilibre intergénérationnel, reposer sur la réduction de certaines dépenses bénéficiant aux générations plus âgées, aujourd'hui favorisées par le système socio-fiscal.

Synthèse des propositions

Proposition n°1 : Créer une prime troisième enfant (P3E), reposant sur un versement unique de 40 000 euros lors de la troisième naissance.

Proposition n°2 : Conduire un effort de développement de l'offre de garde d'enfant, visant la création de 200 000 places supplémentaires en 5 ans.

Proposition n°3 : Restaurer l'universalité des allocations familiales.

Proposition n°4 : Créer un statut de jeune parent au travail offrant certains avantages en matière de flexibilité et d'organisation du travail aux parents d'enfants de moins de 10 ans.

Introduction

La singularité démographique française n'est plus. Après avoir longtemps fait figure de référence dans une Europe en déclin démographique, la baisse de la fécondité française (1,59 en 2024¹ contre 2,02 en 2010 pour la France métropolitaine) la rapproche désormais de la moyenne européenne, elle aussi en baisse. Les réflexes rassurants appuyés sur des représentations désormais datées semblent cependant ralentir, sinon prévenir, l'ajustement du débat public national à cette nouvelle donne, et ce malgré l'invitation du président de la République à ressaisir le sujet².

Cette crise de la natalité française est d'autant plus significative qu'elle s'inscrit dans un contexte global de chute brutale de la fécondité sur l'ensemble de la planète. De plus en plus distinctement, et bien au-delà du seul monde développé, l'idée rassurante que le point de sortie naturel de la transition démographique conduirait à une quasi-stabilisation de la population se trouve désormais battue en brèche. Avec la généralisation rapide des taux de fécondité largement inférieurs au niveau de remplacement des générations, des abysses vertigineux s'ouvrent devant nous. Si elles offrent aux anthropologues et aux philosophes un champ d'investigation passionnant face à une situation sans précédent, elles doivent conduire, pour l'action publique, à remettre au premier plan la question, particulièrement épineuse, du soutien à la natalité.

À travers cette question, probablement l'une des plus complexes que la puissance publique contemporaine soit amenée à traiter, se mêlent en effet les aspects les plus concrets de la vie des familles (garde d'enfant, articulation de la vie professionnelle et de la vie familiale, etc.) aux profondeurs intimes et anthropologiques les plus insondables (désir d'enfant) en passant par des enjeux médicaux (infertilité) et des représentations culturelles et sociales (modèles familiaux, confiance dans l'avenir, etc.). L'intérêt national commande de s'y attaquer, avec prudence mais détermination.

L'objet de la note, au-delà de la diffusion nécessaire du diagnostic d'une crise sous-estimée en dépit de son caractère essentiel pour l'avenir du pays, est de remettre au premier plan la question du soutien aux naissances comme politique publique. Nourrie des expériences conduites – et des erreurs commises – ces dernières décennies, un peu partout dans le monde, elle propose une relance ciblée et déterminée des politiques natalistes et, à travers celle-ci, entend contribuer à ranimer en France un débat essentiel sur ce qui sera probablement l'une des grandes questions du siècle.

C'est pour répondre à une situation de crise démographique similaire à celle que nous connaissons aujourd'hui, que la France, au cours des années 1930, a jeté les bases, dans un large consensus, de sa politique familiale. C'est sans doute en partie grâce à elle, confirmée et amplifiée à la Libération, que le baby-boom y fut plus marqué qu'ailleurs. C'est à un effort équivalent de réflexion, de construction du consensus et d'action que nous appelent ces circonstances.

1 INSEE, Bilan démographique 2025, Insee Première • n° 2033 • Janvier 2025, [en ligne].

2 Durant sa conférence de presse du 16 janvier 2024, le président de la République Emmanuel Macron, prenant acte de la baisse préoccupante de la natalité française ces dernières années, a appelé de ses vœux un « réarmement démographique » [en ligne].

I. Une chute de la fécondité rapide et inédite par son ampleur

1. Une chute de la fécondité à l'échelle mondiale

La fécondité mondiale chute dramatiquement depuis plusieurs décennies et vient de passer en deçà du seuil de remplacement (2,1 enfants par femme), alors qu'elle était de 5,3 en 1963. Si par inertie, la population mondiale continue d'augmenter, le nombre de naissances mondial a déjà passé son pic et chuté de plus de 10 % depuis 2017 (133 millions en 2024 contre 146 millions en 2017). Prenant de court les prévisions, la tendance s'est accélérée sur les dernières années. Ainsi, l'ONU revoit-elle régulièrement à la baisse les projections de son « World Population Prospect », conduisant à ramener de plus en plus tôt dans le siècle le pic anticipé de la population mondiale. Celui-ci était prévu pour après 2100 dans son étude de 2019, puis ramené à 2086 en 2022 et 2084 en 2024, date à laquelle la population mondiale atteindrait 10,3 milliards d'habitants. Ces estimations n'ont néanmoins pas encore pleinement tiré les conséquences de l'effondrement mondial des taux de fécondité³ et il est fort à parier que la population mondiale n'atteindra jamais 10 milliards d'habitants et chutera dès les années 2060⁴. En somme, pour reprendre le terme du démographe américain Paul Ehrlich dans son livre éponyme de 1968⁵, la « Bombe P » (pour population) n'a pas explosé. Tout au contraire, la problématique majeure de la seconde moitié du XXI^e siècle sera celle de la dépopulation plutôt que celle de la surpopulation.

Cette chute mondiale de la fécondité ne se limite ni à l'Occident ni aux pays développés. La chute est généralisée à travers l'ensemble de la planète comme en atteste le passage sous le seuil de renouvellement de nombreux pays sud-américains, asiatiques et moyen-orientaux. Un nombre croissant d'entre eux atteint même aujourd'hui des seuils de sous-natalité historiques.

L'Asie orientale est la région la plus emblématique de cette chute spectaculaire de la fécondité. Ainsi, en Chine la fécondité est-elle passée de 6 enfants par femme au milieu du siècle à près d'1 en 2023, contribuant à une part significative de la baisse mondiale des naissances. La Corée du Sud est dans une situation encore plus catastrophique avec un indice conjoncturel de fécondité (ICF⁶) de 0,72 en 2023⁷. À supposer que ce niveau se stabilise⁸, cela signifierait une division par trois du nombre de naissances à chaque génération, c'est-à-dire une division par 100 en 130 ans. Il s'agirait dès lors non seulement d'une baisse, mais bien d'une extinction de la population sud-coréenne, dont on peut imaginer l'effet stratégique en comparant avec la Corée du Nord, dont le nombre total de naissances aurait dépassé celui du sud en 2019 et serait déjà en 2023 de 50 % supérieur⁹.

3 Les prédictions d'évolution de la fécondité par l'ONU sont quasiment systématiquement en rupture avec la tendance des dix dernières années, prédisant soit une remontée des taux pour les pays à basse fécondité ou un ralentissement de la baisse pour les autres.

4 Une étude publiée en 2020 dans la revue *The Lancet* prévoit ainsi un pic de population à 9,7 milliards d'habitants en 2064 (Stein Vollset et al., "Fertility, mortality, migration, and population scenarios for 195 countries and territories from 2017 to 2100: a forecasting analysis for the Global Burden of Disease Study", *The Lancet*, 396 (10258), pp. 1285-1306, 2020). L'économiste James Pomeroy, critiquant les prédictions de l'ONU, estime pour sa part que le scénario central est celui d'une baisse de la population mondiale dès 2053 après un pic à 8,9 milliards d'habitants (James Pomeroy, « Global demographics : how soon will the population be shrinking ? », HSBC Global Research, 2022 [en ligne]).

5 Paul R. Ehrlich, *La bombe "P"*. 7 milliards d'hommes en l'an 2000, J'ai lu, 1973 [en ligne].

6 Le taux de fécondité est la formule générale utilisée, l'ICF est la mesure statistique exacte.

8 Les chiffres de l'ICF cités dans cet article sont tirés des publications des instituts de statistiques nationaux, rassemblés en séries longues dans la page sur la démographie du pays sur Wikipedia, pour la Corée du Sud [en ligne].

8 Les chiffres pour 2024 et le début de 2025 laissent croire qu'un plancher – au moins provisoire – a été atteint, avec un ICF remontant très légèrement à 0,75 en 2024 et estimé à 0,80 pour les sept premiers mois de 2025, grâce à une hausse de 7 % des naissances.

9 Il convient toutefois, naturellement, de rester très prudent quant à l'estimation du nombre de naissances en Corée du Nord.

Une nette baisse de la fécondité est également observable en Occident. Elle a repris sa chute en 2015 après une période de stabilisation ayant duré deux décennies, qui avait conduit certains experts à supposer que la transition démographique s'achevait sur un plateau proche du taux de remplacement¹⁰. Si la situation demeure hétérogène selon les pays, les situations d'infranatalité sont également nombreuses, à l'instar de l'Espagne ou de la Pologne qui connaissent un ICF de respectivement 1,13 et 1,10 en 2024.

Le phénomène de dénatalité n'est toutefois pas un phénomène propre aux pays les plus développés, puisqu'il concerne également des pays à revenu intermédiaire, que cela soit en Asie du Sud-Est, en Amérique latine et au Moyen-Orient :

- en Asie du Sud-Est, l'ICF thaïlandais a ainsi chuté à 0,98 en 2024, et tout laisse penser que les autres pays de la région seront amenés à suivre cette tendance, à l'instar de l'Inde qui est passée en 2023 sous le taux de remplacement ;
- au Moyen-Orient, la révolution islamique iranienne s'est paradoxalement accompagnée d'une transition démographique extrêmement rapide, conduisant la fécondité de 6,5 enfants par femme en 1979 à 1,5 en 2023. Parallèlement, en chute libre, les ICF turc et tunisien étaient inférieurs à 1,5 en 2024 (et souvent proche de 1 dans l'ouest de la Turquie), soit des niveaux proches de la moyenne européenne ;
- l'Amérique latine, dont presque tous les pays ont désormais une fécondité inférieure au taux de remplacement n'est pas non plus épargnée par ce phénomène et certains pays connaissent des ICF parmi les plus bas au monde et en baisse rapide comme le Chili avec 1, Cuba et le Brésil autour de 1,4.

Nous assistons donc à une généralisation progressive et simultanée au niveau mondial des situations de sous-natalité, quelle que soit du reste la situation économique, culturelle ou politique des pays en question. Cela nous conduit à penser que le point de sortie naturel de la transition démographique n'est pas une fécondité au niveau du taux de remplacement, mais bien une infranatalité conduisant à une décroissance brutale de la population mondiale.

Au premier abord, la seule exception à ce phénomène semble être l'Afrique subsaharienne. Le nombre de naissances du continent africain continue effectivement de croître passant ainsi de 29 millions en 2000 à 36 millions en 2010 et 40 millions en 2020. Il convient néanmoins de constater que si jusqu'aux années 2000, la fécondité de certains pays africains s'était stabilisée de manière surprenante à un niveau extrêmement élevé, elle tend désormais à décroître rapidement. L'ICF du continent africain est ainsi passé de 4,9 en 2010 à 4 en 2025. Le pays le plus peuplé du continent, le Nigéria, a vu sa fécondité baisser de 6 à 4,5 sur la même période. Plus encore, le nombre de naissances de pays comme le Ghana (ICF passé de 4,2 à 3,3) ou le Kenya (ICF de 4,5 à 3,1) s'est récemment stabilisé et est amené à chuter dans les années à venir, une fois épuisé l'effet d'inertie des augmentations passées (qui conduisent à accroître le nombre de femmes en âge de procréer). Nous pouvons donc partir de l'hypothèse que la transition démographique du continent africain s'accélérera dans les années à venir et sera plus rapide qu'anticipée jusqu'ici dans la mesure où il n'existe pas de raisons qui laisseraient supposer une exception démographique africaine comparée à d'autres régions du monde qui connaissaient des ICF similaires voire supérieurs il y a trois décennies, les mêmes causes produisant les mêmes effets (éducation des femmes, smartphones, urbanisation etc.). La chute de la fécondité africaine (qui devrait passer sous le taux de remplacement avant 2060 voire 2050¹¹) conduirait donc à un effondrement de la fécondité mondiale très largement en dessous du taux de remplacement.

10 C'est par exemple la thèse développée par Mikko Myrskylä, Hans-Peter Kohler et Francesco Billari dans leur article "Advances in development reverse fertility declines", *Nature*, 460 (7256), pp.741-743, 2009 [en ligne].

11 Sur les 10 dernières années, l'ICF de l'Afrique a baissé annuellement de 0,06 points. En prolongeant cette courbe, nous arrivons à un passage sous le taux de remplacement 33 ans après les derniers chiffres recensés soit en 2056. Or, tous les indicateurs (ex. urbanisation, mœurs) et l'exemple du Moyen-Orient tendent plutôt à accréditer la thèse d'une accélération de cette chute.

ICF dans le monde en 2024 en fonction du taux de remplacement

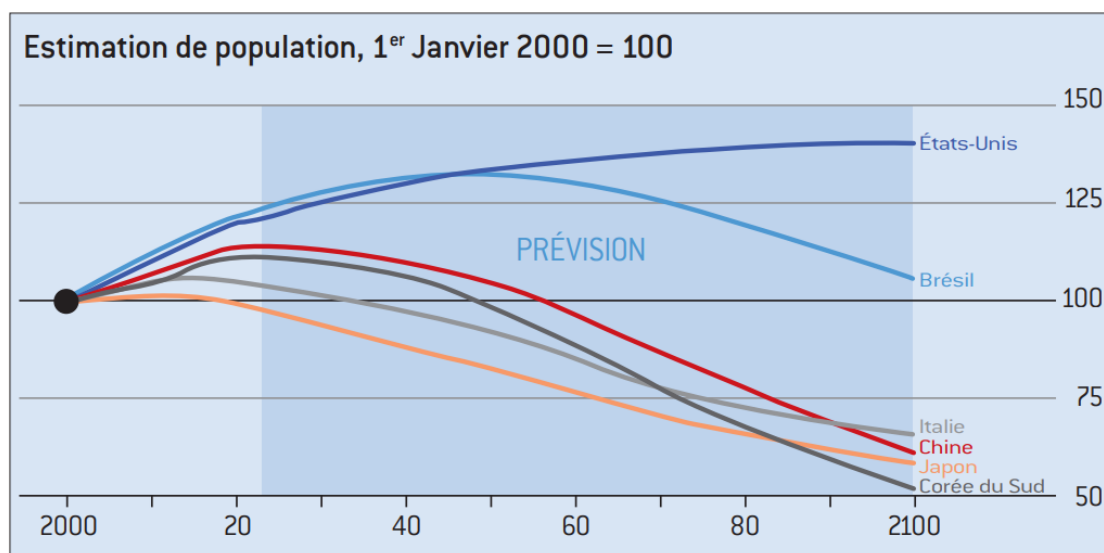


Fécondité en 2024

■ Pays à l'ICF supérieur au taux de remplacement ■ Pays à l'ICF inférieur au taux de remplacement

Source : Analyse des auteurs. Carte réalisée avec mapchart.net

Projections de l'évolution de la population d'une sélection de pays sur la période 2000-2100



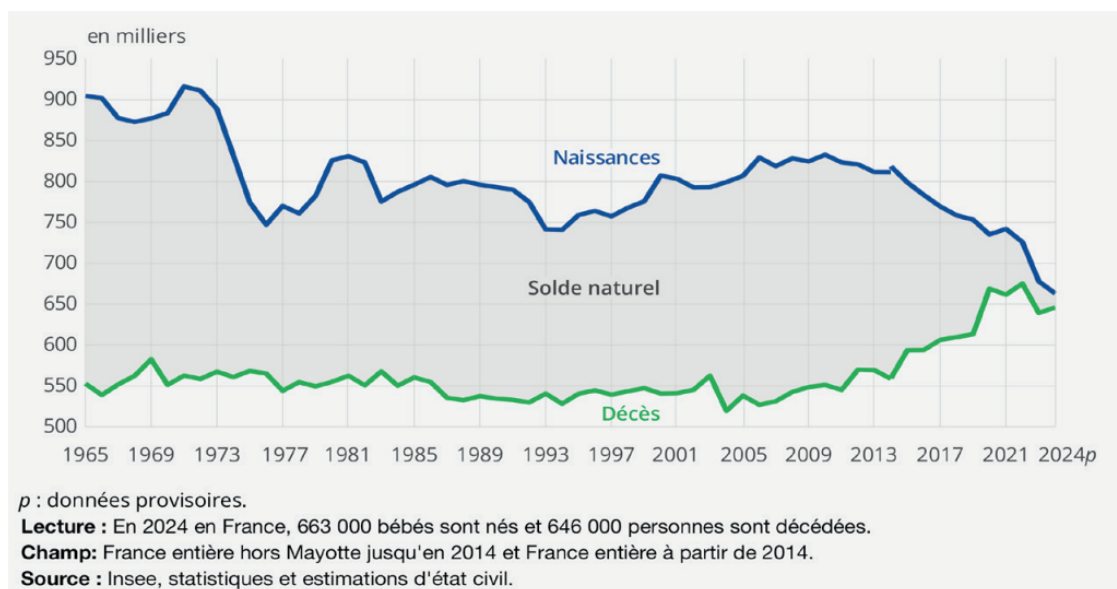
Source : "It's not just a fiscal fiasco: greying economies also innovate less" [Ce n'est pas seulement un fiasco budgétaire : les économies vieillissantes innovent aussi moins], *The Economist*, 30 mai 2023 [en ligne].

2. La fin du modèle démographique français

La France faisait jusqu'à présent figure d'exception au sein d'une Europe peu féconde. Jusque récemment, elle a occupé la place de championne du continent avec un ICF à 2,02 en 2010, dépassée seulement par l'Irlande, contre 1,47 en moyenne pour le reste de l'Union européenne¹² et 1,39 en Allemagne. Ainsi, si la France représentait en 2010 14,2 % de la population européenne, 17,4 % des naissances étaient françaises. Cela a permis à la France de conserver un solde naturel positif, tandis que celui de l'Allemagne est déficitaire depuis 1972 et celui de l'Union européenne depuis 2012.

Or, la natalité française se dégrade de manière continue depuis 2014¹³, avec une nette accélération en 2023, la conduisant aujourd'hui à son plus bas historique. Ainsi, l'ICF de la France métropolitaine a atteint 1,59 en 2024 contre 1,97 en 2014. Le différentiel de fécondité avec le reste de l'Union européenne est ainsi passé de 0,55 en 2010 à moins de 0,3 en 2024, en dépit de la baisse de l'indice européen¹⁴ (1,47 à 1,30). Le différentiel avec l'Allemagne passe lui de 0,63 à 0,25, la fécondité allemande étant désormais avec 1,35 légèrement supérieure à celle de la moyenne de l'Union. Le nombre de naissances métropolitaines est passé ainsi de 802 000 en 2010 à 626 000 en 2024 et le solde naturel deviendra négatif en 2025 pour la première fois depuis 1944 et se risque de se détériorer plus encore dans les années à venir avec l'arrivée à un âge avancé des générations du début du *baby-boom*.

Solde naturel en France



Source : Bilan démographique 2024, Insee, 14 janvier 2025 [en ligne].

Rien n'indique que cette chute de l'ICF soit passagère. Il est difficile d'identifier un facteur unique ou de quantifier la part des différents facteurs pouvant être invoqués par les démographes ou les sociologues, qu'ils soient économiques (notamment, fragilisation économique des ménages dans un contexte de moindre accessibilité du logement et d'inflation), culturelles ou sociétales (recherche de confort et d'épanouissement individuel et refus de voir sa liberté contrainte, attentes élevées, désynchronisation croissante entre les rythmes sociaux et la fertilité biologique, moindre confiance en l'avenir des jeunes, coût d'opportunité croissant de l'enfant) ou même médicaux (problèmes croissants d'infertilité). La chute actuelle n'est en tout cas pas liée à un contexte transitoire (par exemple le contexte covid) puisqu'elle a été bien plus forte en 2023 qu'elle ne l'était en 2020, 2021 ou

¹² Chiffre pour l'Union européenne à 27, sans le Royaume-Uni.

¹³ Si le pic de la fécondité française durant les cinquante dernières années a été atteint en 2010, la fécondité est restée quasi stable sur un plateau très proche de 2 jusqu'en 2014.

¹⁴ UE à 26 sans la France.

2022. Elle ne semble pas davantage concentrée dans certaines régions du pays : toutes les régions sont concernées. Nous pouvons de surcroît exclure l'hypothèse d'un simple décalage dans le temps des naissances du fait d'une maternité plus tardive, dans la mesure où l'âge moyen à la naissance n'augmente que très progressivement et de manière continue depuis les années 1980 et que la chute constatée depuis le milieu des années 2010 concerne également les femmes de plus de 30 ans¹⁵.

Une mise à jour des perceptions collectives est donc nécessaire. À la fin des années 2000 ou au début des années 2010, les Français pouvaient se voir expliquer que la France gagnerait inéluctablement en influence au sein de l'Union européenne, dès lors que sa population augmenterait et à condition de réussir certaines réformes économiques structurelles permettant de la ramener au niveau de l'Allemagne. Quinze ans plus tard, force est de constater que cette hypothèse doit être révisée, la situation de la démographie française est devenue préoccupante et ne se distingue plus si nettement de celle de ses voisins européens.

II. Un grave problème tant pour les individus que pour la collectivité

1. Une menace majeure pour la prospérité et la soutenabilité de la société française

Le double phénomène de chute démographique et de vieillissement (avec la hausse de l'âge médian, qui est déjà passé entre 1965 et 2022 de 30,5 à 41,5 ans pour la France métropolitaine et de 30 à 39 ans pour les États-Unis¹⁶), lié à la fois aux gains d'espérance de vie et à la baisse des naissances, entraînera des conséquences néfastes majeures.

L'accélération du vieillissement qu'entraînerait une fécondité durablement basse est de nature à réduire le niveau général de dynamisme et d'innovation, pesant sur la productivité et menaçant la prospérité du pays. En effet, la littérature économique tend à conclure à une influence négative du vieillissement de la population sur la productivité et sur l'innovation¹⁷, cette dernière étant de façon disproportionnée portée par les individus situés dans les tranches d'âge entre 25 et 45 ans. Dans ce cadre, une poursuite de la baisse de la fécondité serait de nature à dégrader à terme le niveau des gains de productivité de l'économie française, qui constitue une variable cruciale pour la prospérité nationale et la soutenabilité du système social.

Plus encore, le financement de notre système social serait gravement mis en cause par le maintien d'une faible fécondité. Le vieillissement sans précédent de la population conduirait à une dégradation des ratios de dépendance entre le nombre de retraités et le nombre d'actifs. La France y est particulièrement exposée du fait des caractéristiques propres de son système social, marqué par un haut niveau de socialisation ainsi que des retraites généreuses. Une baisse durable de la fécondité, rendrait l'État social français insoutenable par un effet ciseaux. D'une part une rétractation de la base productive de l'économie française et donc des capacités contributives et, d'autre part, une hausse concomitante des besoins de financement des deux postes essentiels de la dépense sociale, dont le financement est directement lié à l'âge : les retraites – dans le cadre d'un système par répartition reposant sur le travail des actifs – et les dépenses de santé – très largement socialisées (ces deux postes

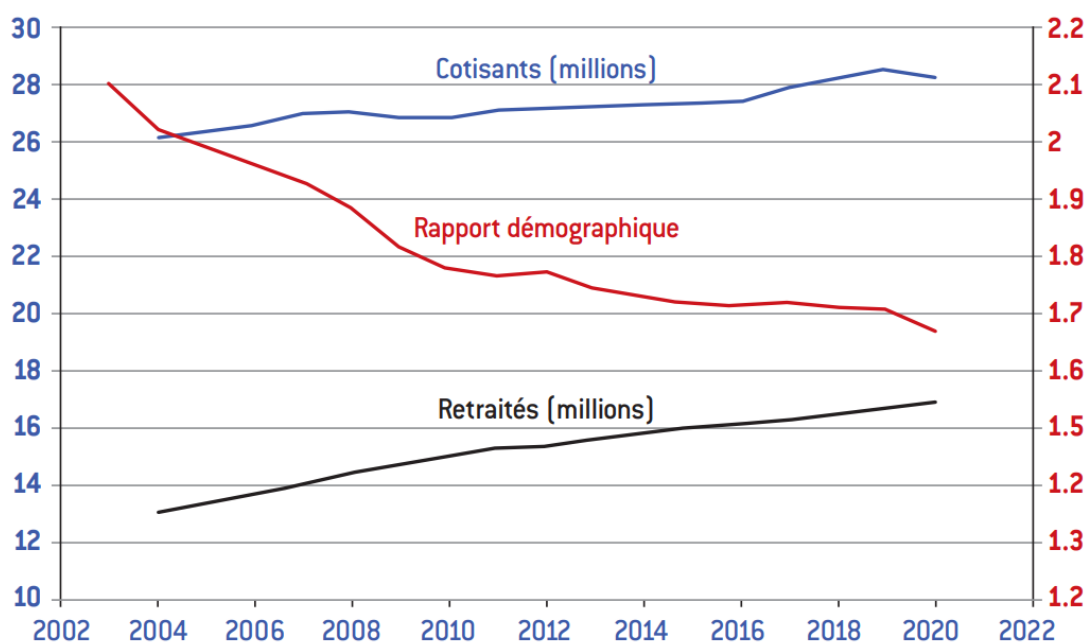
15 Cf. le bilan démographique 2023 de l'Insee [en ligne].

16 "Fact Sheet: Aging in the United States", PRB, 9 janvier 2024 [en ligne].

17 Il a été établi qu'une plus grande proportion de travailleurs âgés avait un impact important sur le nombre total de demandes de brevet (Yunus Aksoy, Henrique S. Basso, Ron P. Smith and Tobias Grasl, « Demographic Structure and Macroeconomic Trends », Banco de Espana Working Papers, n°1528, 2015 [en ligne]. Parallèlement la plupart des innovations et des disruptions sont le fait de cohortes plus jeunes, ce qui pourrait s'expliquer par la moindre aversion au risque et une moindre dépendance au sentier des populations plus jeunes (Haochuan Cui et al., "Aging Scientists and Slowed Advance", 2022, [en ligne].

constituent ensemble à 82 % des dépenses sociales en France¹⁸). Pour rappel, le rapport entre le nombre de cotisants et de pensionnés était supérieur à 4 en 1960, en 2020 il se trouve à la hauteur de 1,7 et pourrait descendre à 1,4 en 2070¹⁹. Alors que les hypothèses de fécondité aujourd'hui retenues pour calculer le besoin de financement des régimes de retraite apparaissent désormais excessivement optimistes²⁰, la poursuite de la chute de la fécondité française compromettrait gravement la pérennité du système social français et à travers lui le socle aujourd'hui minimal nécessaire au maintien d'une société prospère. À l'heure où la question de la soutenabilité écologique des sociétés développées agite le débat public, il est permis de s'interroger également sur la soutenabilité démographique des sociétés occidentales. L'écrivain Jaime Semprun posait cette délicate question dans *L'abîme se repopule*²¹, qui se révèle également pertinente sur le plan quantitatif : « La question la plus dérangeante n'est peut-être pas de savoir "Quels monde allons-nous laisser à nos enfants" », mais « À quels enfants allons-nous laisser le monde ? » »

Rapport démographique entre cotisants et retraités



Source : « Faut-il réformer les retraites ? », France-inflation [en ligne].

De ce point de vue et bien que régulièrement évoquée comme alternative à des politiques de soutien à la natalité, l'immigration ne constitue en réalité pas un substitut à une fécondité proche du taux de remplacement des générations, ni à court ni encore moins à long terme. Comme le soulignait François

18 Selon les comptes de la protection sociale 2023 de la Drees, la somme des postes « santé » et « vieillesse-survie » constituait 82 % du montant total des prestations sociales en France pour l'année 2023. Voir Clément Dherbécourt, Mathilde Didier et Geoffroy Lefebvre, « La protection sociale en France et en Europe en 2022 – Édition 2023 », Drees, 2023, p46 [en ligne].

19 Julien Damon, Les batailles de la natalité, Éditions de l'Aube, 2024.

20 Le rapport annuel 2023 du Conseil d'orientation des retraites prenait pour hypothèse centrale de fécondité sur la période 2023-2070 un taux de 1,8 enfant par femme et 1,6 dans son hypothèse basse. Si la baisse de la fécondité actuellement constatée se poursuivait, hypothèse que les exemples voisins de l'Italie ou même de l'Allemagne rendent tout à fait crédible, toutes les hypothèses de soutenabilité des régimes de retraites se trouveraient gravement remises en cause.

21 Jaime Semprun, L'abîme se repopule, Encyclopédie des nuisances, 1997.

Héran dès 2002 : « Le recours à l'immigration n'est pas en France une solution au problème des retraites et du vieillissement²². »

D'abord parce que l'ampleur des flux nécessaires pour compenser de façon significative le vieillissement serait considérable. Pour stabiliser le ratio des 15-64 ans sur les plus de 65 ans il serait nécessaire de faire entrer en France 61 millions d'immigrés entre 2025 et 2050²³, soit 2 millions par an soit une multiplication par 6 des flux migratoires actuels. Étant donné la sensibilité politique et sociale de la question de l'immigration dans le débat public français, l'acceptabilité d'un accroissement massif et durable des flux visant à compenser une baisse de la fécondité est aujourd'hui illusoire.

Ensuite, dans l'hypothèse où un tel flux serait envisagé, cela ne constituerait qu'une solution de court terme. En effet, les immigrés vieillissent aussi, et les comportements de fécondité des descendants d'immigrés convergent avec ceux des natifs dès la seconde génération²⁴. Leur vieillissement devrait être compensé par de nouveaux flux, non seulement massifs mais aussi exponentiels, constituant une sorte de pyramide de Ponzi migratoire. Il convient par ailleurs de noter que l'immigration, en particulier lorsqu'elle est de grande ampleur, peut avoir un effet négatif sur la fécondité par un fort renchérissement du coût du logement, réduisant la capacité des familles à disposer de la surface nécessaire pour avoir des enfants supplémentaires. Par exemple au Canada durant les dix dernières années, l'immigration massive s'est accompagnée d'une flambée des prix de l'immobilier et d'une chute très rapide de la fécondité (de 1,60 en 2015 à 1,26 en 2023).

Enfin, au-delà du simple rapport numérique entre actifs et retraités, il convient de noter que les caractéristiques de l'immigration en France, moins qualifiée que la main-d'œuvre native et avec un taux d'emploi faible, conduisent aujourd'hui à un impact budgétaire net nul ou légèrement négatif²⁵. Or, il est loin d'être certain que la France puisse attirer une immigration très qualifiée avec un impact budgétaire suffisamment positif étant donné la concurrence féroce que se livrent les pays développés en la matière. Les immigrés supplémentaires que la France chercherait à attirer dans l'objectif de faire face à ses problèmes démographiques auraient toutes les chances d'avoir un impact moyen proche de celui de l'immigration actuelle, *a fortiori* si leur nombre se chiffre en centaine de milliers ou en millions. Dans ces conditions, l'immigration n'est pas de nature à résoudre le problème de la soutenabilité de l'État-providence et pourrait même l'aggraver.

Le maintien de taux de fécondité très faibles constitue également, à moyen terme, une menace fondamentale pour le poids géopolitique de la France et de l'Europe. Le poids économique joue un rôle central dans les rapports de force internationaux. Or, les limites physiques à la productivité par habitant à un niveau de développement technologique donné expliquent qu'un certain poids démographique est une condition nécessaire – bien que non suffisante – pour qu'une nation puisse être un acteur de premier plan du système international. Avec 3,6 millions de naissances en 2024, l'Union européenne représente ainsi moins de 3 % des naissances mondiales (contre 14 % en 1950), soit un nombre de naissances significativement inférieur à celui de l'Éthiopie (estimées à 4,1 millions en 2023) et à peine deux fois supérieur à celui de l'Ouganda. Comme dans d'autres domaines, le risque est de voir l'Europe réduite à l'état de spectatrice des rivalités entre les géants démographiques et économiques que sont les États-Unis, la Chine et l'Inde.

Dans ce contexte, faire le pari qu'une hypothétique révolution de l'IA à venir nous exonérera bientôt des conséquences funestes de la crise démographique semble périlleux. De la même manière que le

22 Cité dans l'article de Yann Rousseau « L'immigration ne pourra pas répondre au vieillissement de la population française », Les Echos, 20 novembre 2002 [en ligne].

23 Calcul réalisé par Bruno Tertrais, Démographie en France : conséquences pour l'action publique de demain, Institut Montaigne, 2023, p.30 à partir de Replacement Migration, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, mars 2000 [en ligne].

24 Statistiques et études de l'INSEE, « Immigrés et descendants d'immigrés – Fécondité », 2023.

25 Dans sa revue de littérature pour le CAE (Lionel Ragot, « Immigration et finances publiques », Focus, n°72, 2021 [en ligne]), Lionel Ragot établit que les études aboutissent généralement à un impact négatif mais limité. Celui-ci est ainsi estimé à -0,5 % du PIB par l'OCDE (OCDE, « Perspectives des migrations internationales 2023 », Éditions OCDE, 2013 [en ligne]) et entre 0,05 et -0,5 % du PIB par le CEPI (Xavier Chojnicki, Lionel Ragot et Ndeye-Penda Sokhna, « L'impact sur les finances publiques de 30 ans d'immigration en France », La Lettre du CEPII, N° 394, décembre 2018 [en ligne]).

développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) se traduit de façon complexe dans les gains de productivité – donnant naissance au proverbial paradoxe de Solow²⁶ – l'ampleur et le rythme de ceux qu'on peut attendre de l'essor de l'IA demeurent incertains. À faire de l'IA le *deus ex machina* des problèmes de politiques publiques, on pourrait d'ailleurs aussi considérer imprudemment qu'il est inutile de se préoccuper de la soutenabilité de la dette publique à moyen et long terme ou même du changement climatique, ces problèmes étant amenés à se régler facilement via une explosion supposément à venir des gains de productivité et de nos capacités technologiques. Sur ce point, il n'est pas interdit de penser qu'un traitement rationnel des problèmes auxquels nos sociétés sont confrontées doit partir d'un cadre des possibles relativement agnostique sur les évolutions technologiques futures. La question démographique, à cet égard, ne fait pas exception.

2. Cette chute de la fécondité, subie, traduit une perte de bien-être pour l'ensemble des Français

L'écart important et croissant entre le nombre, relativement stable, d'enfants désirés par les Français et le niveau de la fécondité constatée, en nette baisse ces dernières années, indique que la chute de la natalité est en partie subie. Alors que l'ICF est passé de 2,02 en 2010 à 1,59 en 2024, soit une baisse de 16 %, le nombre idéal d'enfants déclarés par les Français demeure bien plus élevé et est passé, durant la même période de 2,39²⁷ à 2,27²⁸ soit une baisse de seulement 4 %. L'écart entre le nombre idéal d'enfants déclarés par les Français et la fécondité réalisée atteint donc désormais 0,68 soit une fécondité souhaitée mais non réalisée correspondant à 30 % du désir de fécondité global. L'enquête réalisée en 2023 pour l'Observatoire des familles UNAF-UDAF-URAF²⁹ confirme l'existence d'un désir d'enfant non réalisé, chez une proportion significative des Français en âge de procréer. Ainsi, 34 % des familles interrogées dans cette enquête déclarent avoir moins d'enfants que leur idéal (58 % pour les 18-29 ans). Dans le même sondage, 57 % des familles interrogées jugent le contexte actuel globalement défavorable pour avoir des enfants, chiffre qui monte même à 68 % concernant spécifiquement le contexte économique. Plus largement, selon une autre enquête de l'IFOP également réalisée en 2023, un tiers des 18-50 ans déclarent qu'ils auraient aimé avoir un ou plusieurs enfants supplémentaires mais qu'ils ont dû y renoncer³⁰. La croissance de l'infertilité tant masculine³¹ que féminine du fait principalement de facteurs environnementaux (perturbateurs endocriniens) et comportementaux (modes de vie, âge des candidats à la parentalité) contribue également à accroître ce décalage³².

La persistance à grande échelle d'un désir d'enfant non réalisé dans la société française tend à démontrer que la baisse de la fécondité constatée ces dernières années nuit au bien-être individuel des Français. Les jeunes parents, et plus largement les classes d'âge les plus susceptibles de procréer (entre 25 et 40 ans) sont en effet particulièrement affectés par certaines tendances économiques et sociales lourdes qui rendent plus difficile la formation et l'agrandissement des familles. C'est le cas en particulier du renchérissement du logement, dont la part dans les dépenses de l'ensemble des ménages est passée de 20 % en 1990 à 26,7 % en 2022³³, qui touche particulièrement les jeunes ménages. Ceux-

26 Voir à ce sujet Nathalie Greenan & Yannick L'Horty, « Le paradoxe de la productivité », Université d'Évry [en ligne].

27 Sondage Kantar pour l'Unaf, « Fort désir d'enfant, fécondité en baisse : que se passe-t-il ? », 2020 [en ligne].

28 Sondage Verian pour l'Unaf, L'idéal personnel moyen du nombre d'enfants en France, décembre 2023 [en ligne].

29 Sondage Opinion Way pour l'Observatoire des Familles Unaf-Udaf-Uraf, « Désir d'enfant(s) Entre désir et réalités : avoir des enfants aujourd'hui en France », 2023 [en ligne].

30 Sondage IFOP pour les associations familiales catholiques, « Enquête sur le congé parental auprès des personnes ayant renoncé à avoir un ou d'autres enfants », 2023 [en ligne].

31 De nombreuses études attestent d'une altération de la santé reproductive masculine depuis les années 1970, notamment liée à une baisse de la concentration spermatique (cf. Joëlle Le Moal et al., « Analyse combinée des quatre indicateurs du syndrome de dysgénésie testiculaire en France », Bulletin Épidémiologique Hebdomadaire, n°22-23, pp.452-463, 2018 [en ligne]).

32 À ce titre, le lancement d'une stratégie nationale de lutte contre l'infertilité doit être salué.

33 Part des principaux postes de la dépense de consommation finale des ménages, Insee France, Portrait social, édition 2023, p.195 [en ligne].

ci entrent en effet sur le marché du travail alors que les prix de l'immobilier devenus prohibitifs, en particulier dans les métropoles, rendent très difficile l'accession à la propriété et l'agrandissement du logement nécessaire à l'accueil des enfants. Plus généralement, avec la poursuite de la tertiarisation de l'économie, l'allongement de la durée des études et le recul de l'âge moyen au premier enfant, la période durant laquelle les individus sont le plus susceptibles d'avoir des enfants, correspond désormais de façon croissante à celle où, en début de carrière, leur vie professionnelle est la plus exigeante. À bien des égards, les trentenaires et quadragénaires portent une part disproportionnée de la charge de la production économique tout en assumant celle de la reproduction de la société, en en faisant la catégorie d'âge la plus malheureuse³⁴.

La perte de bien-être individuel liée à la baisse de la fécondité ne se limite pas aux personnes ayant ou souhaitant avoir des enfants mais touchera aussi, indirectement mais inévitablement, ceux qui ne souhaitent pas en avoir. Si le souhait de ne pas avoir d'enfant est un choix individuel, il est dans l'intérêt même des personnes faisant ce choix d'assurer dans la société un taux de fécondité proche du taux de renouvellement des générations. En effet, dans le cadre d'un système de retraite par répartition et d'une assurance maladie socialisée, les personnes n'ayant pas eu d'enfants auront besoin comme les autres, pour financer leur protection sociale durant leur vieillesse, de générations suivantes suffisamment nombreuses. De même, la perte de dynamisme, le ralentissement de l'innovation ou l'affaiblissement géopolitique de l'Europe et de la France toucheront tous les Français. Dans ces conditions, loin d'être un sujet catégoriel, la consolidation et le redressement du taux de fécondité constitue un sujet d'intérêt général au service de tous les Français, quels que soient par ailleurs leurs choix procréatifs individuels.

Cette situation justifie ainsi pleinement une intervention des pouvoirs publics en soutien à la natalité. Ceux-ci sont en effet fondés à intervenir, non pas pour persuader – et moins encore contraindre – ceux qui ne désirent pas avoir d'enfants, mais bien pour permettre aux individus qui le souhaitent de réaliser leurs aspirations à avoir des enfants en comblant, dans l'intérêt de tous, l'écart entre le nombre déclaré d'enfants souhaités et la taille réelle des familles.

Avec la généralisation rapide des taux de fécondité inférieurs au taux de remplacement, c'est désormais la question fondamentale de la soutenabilité démographique à long terme des sociétés modernes qui se pose. Celles-ci sont en effet structurellement marquées par des caractéristiques (urbanisation, allongement de l'éducation, travail des femmes, sécularisation) qui sont historiquement corrélées à une baisse de la fécondité. Rompant avec les réflexes rassurants, mais trompeurs, qui ont longtemps conduit beaucoup de démographes à espérer un rebond de la fécondité, il est nécessaire d'admettre que l'atteinte d'un niveau de fécondité proche du taux de remplacement, indispensable pour maintenir durablement une société prospère, n'est désormais plus possible sans un soutien actif des pouvoirs publics.

34 Yew-Kwang Ng, "Chapter 9. Age and Happiness" dans Yew-Kwang Ng, *Happiness – Concept, Measurement and Promotion*, Springer, 2022 [en ligne] ; Cédric Afsa, Vincent Marcus, « Le bonheur attend-il le nombre des années ? », in *Portrait social de la France 2008*, Insee [en ligne] : les auteurs décrivent un long déclin du sentiment de bien-être entre le début de la vingtaine jusqu'à la quarantaine, pour ensuite amorcer une nette remontée à partir du milieu de la cinquantaine pour atteindre son apogée au cours de la soixantaine.

III. Les outils de la politique nataliste peuvent être efficaces à condition d'être correctement utilisés

1. Les politiques publiques ne sont certes pas le déterminant principal de la natalité

Le fait de donner ou non naissance à un enfant est une décision fondamentale, que chaque individu ou chaque couple prend selon des considérations non pas d'abord matérielles, mais existentielles. Ce choix a trait à la fois à ce qu'il y a de plus intime, au sens que chacun souhaite donner à son existence et, notamment, à l'importance qu'il affecte à la transmission, mais aussi à la place de la famille dans son épanouissement personnel et aux arbitrages que chacun fait dans sa vie entre travail, loisirs individuels et parentalité³⁵. Ce choix est également déterminé par des facteurs macrosociaux sur lesquels les politiques publiques n'ont que très peu de prises, à l'instar des dynamiques conjugales d'une société, qui déterminent la capacité de chacun à trouver un partenaire à sa convenance³⁶ et à inscrire ou non la construction du couple et de son projet familial en synchronicité avec la temporalité biologique de la reproduction. La chute des taux de fécondité résulte davantage d'une série d'évolutions anthropologiques fondamentales, que d'une perte d'efficacité des politiques familiales.

Pour autant, la cause essentiellement anthropologique de la baisse tendancielle de la fécondité actuelle n'exclut pas par principe qu'il soit possible de la compenser partiellement par des mesures de soutien économique aux familles, comme nous le démontrerons plus bas, le poids des facteurs économiques dans le niveau de la fécondité, toutes choses égales par ailleurs, étant empiriquement bien documenté³⁷.

2. Certaines politiques familiales sont rendues inefficaces par l'idéologie ou la confusion des objectifs sociaux et natalistes

Face au défi démographique, de nombreux pays ont mis en place des politiques publiques à ambition nataliste. Souvent mal conçues, notamment du fait de présupposés idéologiques erronés, elles ont eu un effet inégal sur le nombre de naissances.

La première erreur est celle d'un biais idéologique qui consiste à prendre pour modèle exclusif la famille traditionnelle, en intimant aux femmes l'ordre d'avoir plus d'enfants. Si le fait d'assurer les familles du soutien de l'État dans leurs projets reproductifs est essentiel et susceptible de porter ses fruits, une hyperidéologisation du sujet et un discours normatif et culpabilisant ne peut que conduire la politique nataliste vers une impasse³⁸.

En premier lieu, des affirmations n'ayant qu'une portée déclarative n'ont que de faibles chances de faire évoluer les choix intimes de la population, quand bien même elle y adhérerait formellement. En effet, le choix de faire des enfants résulte rarement de la volonté de faire pièce à l'idéologie libérale, mais bien plutôt de considérations ayant trait aux conditions matérielles d'existence, qu'elles soient

35 Cela participe à résoudre le paradoxe apparent entre une fécondité en baisse, malgré un désir d'enfant stable. La simple déclaration désidérative ne suffit pas à attester de la volonté d'accepter le coût d'opportunité d'un enfant (en termes de temps comme d'argent), en particulier si la société ne vient pas en aide aux parents pour réduire ce coût.

36 Ce facteur, tout particulièrement décisif pour le premier enfant, rend structurellement peu efficaces les politiques de soutien à la natalité non ciblées par rang de naissance.

37 Les chiffres de l'INSEE montrent par exemple que, au moins depuis les années 2010, la fécondité des femmes nées en France est croissante en fonction du revenu. Source : Insee première n° 1826, Fécondité des femmes selon le quintile de niveau de vie par lieu de naissance, Insee-DGFiP-Cnaf-CCMSA, échantillon démographique permanent.

38 Comme en atteste certaines recherches sur l'effet négatif d'une politique nataliste trop normative et idéologique (Nikolai Botev, "Could Pronatalist Policies Discourage Childbearing", *Population and Development Review*, 41(2), pp. 301-314, 2015 [en ligne]).

économiques ou non³⁹. Plus encore, en politisant idéologiquement la question de la fécondité, on aboutit à rendre cette question partisane, entravant le principe fondamental d'une politique nataliste réussie, qui est son caractère consensuel et son inscription dans le long terme⁴⁰.

Une telle représentation idéologique peut en deuxième lieu conduire à des politiques inopérantes, voire contreproductives. Un exemple est la volonté d'entraver l'accès à l'avortement. Premièrement, outre le caractère inacceptable de la remise en cause des droits reproductifs fondamentaux des femmes, on peut souligner qu'il est quasiment impossible de forcer une femme qui ne souhaite pas avoir d'enfant à conserver un embryon. Une telle tentative ne pourrait qu'encourager les avortements clandestins (avec une hausse des risques de décès de la mère) ou à l'étranger. Plus encore, contraindre les femmes à avoir des enfants non désirés, conduit à réduire le nombre d'enfants désirés – par exemple si une jeune femme de 17 ans est obligé de conserver l'enfant d'un père ayant disparu, la probabilité qu'elle construise un foyer stable avec un deuxième ou un troisième enfant s'en retrouve fortement affectée.

Parallèlement, le fait de sacraliser le mariage ou de désinciter les femmes à rejoindre le monde du travail n'est pas susceptible de permettre une réelle hausse de la fécondité. À l'inverse, dans la plupart des pays développés, le maintien de valeurs conservatrices au sujet de la famille, de l'importance du mariage et au rôle de la femme, est corrélé avec des taux de fécondité très faibles. Ainsi les pays d'Europe du Sud (Italie, Grèce, Turquie, Espagne) ou d'Asie orientale (Corée du Sud, Japon), plus conservateurs, sont aussi ceux où les taux de fécondité sont les plus bas, comparés aux pays d'Europe de l'Ouest et du Nord (France, Scandinavie, pays anglophones), où l'accent a été mis sur la possibilité donnée aux femmes de concilier vie professionnelle et vie familiale. Ainsi à niveau de développement équivalent, la Pologne, plutôt religieuse et conservatrice, et où du reste l'avortement est interdit sauf cas exceptionnel, connaissait en 2021 un ICF de 1,32 contre 1,83 en République tchèque, pourtant largement athée et plus libérale et où l'avortement est légal jusqu'à 12 semaines. Pour résumer : en contraignant les femmes à choisir entre vie familiale et vie professionnelle et à considérer que toutes les naissances doivent être faites au sein d'un mariage traditionnel, on aboutit au choix fait par nombre d'entre elles de ne pas enfanter.

La seconde erreur est celle d'une confusion entre l'objectif nataliste et l'objectif social de la politique familiale, qui s'accompagne régulièrement d'une mauvaise compréhension des leviers réels, notamment financiers, dont les politiques publiques disposent. En vertu de la règle de Tinbergen, le nombre d'instruments doit être égal au nombre d'objectifs visés. Ainsi, si les politiques natalistes ont souvent pour effet secondaire d'améliorer la condition matérielle des familles nombreuses, une des catégories sociales souffrant le plus de pauvreté, elles risquent de perdre en efficacité si elles sont conçues dans ce but. En effet, une telle focalisation peut entraîner une dilution de l'effet incitatif et une augmentation des coûts, réduisant ainsi leur impact global. Par exemple en Pologne et en Russie⁴¹, l'erreur d'une approche idéologique de la fécondité s'est accompagnée d'une confusion entre objectifs sociaux et natalistes et d'une incompréhension des leviers d'action efficaces. Ainsi, la mise en place en 2016 du programme 500+ par le PiS en Pologne, qui prévoit une allocation mensuelle de 500 zlotys (environ 120 €) par enfant n'a pas permis de résoudre le problème de sous-natalité. En effet, après une hausse de l'ICF de 1,23 en 2015 à 1,45 en 2017, témoignant d'un effet incitatif à court terme de la mesure, la fécondité a chuté à 1,12 en 2023⁴². Si nous ne connaissons pas la situation

39 Un des rares contre-exemples d'une telle évolution est l'appel du patriarche géorgien Ilia II à faire plus d'enfants et son engagement à baptiser tous les troisièmes enfants, qui a conduit à près de 10 000 naissances supplémentaires en 2014. Il convient néanmoins de noter que cet appel se fait dans le contexte d'une population géorgienne déjà extrêmement religieuse et que le fait de faire baptiser son enfant directement par le patriarche constituait à cet égard pour les familles un bénéfice évident et significatif.

40 En atteste le contrecoup des politiques natalistes en Italie fasciste et en Allemagne nazie, qui ont rendu de telles mesures politiquement toxiques, retardant fortement la mise en place de politiques de soutien aux naissances dans ces deux pays touchés par une baisse de la fécondité bien en-deçà du niveau de remplacement dès les années 1970-1980.

41 Pour une recension de l'exemple russe, où des premières mesures pragmatiques et efficaces dans les années 2000 et le début des années 2010 ont été remplacées par une approche idéologisée et contreproductive, voir Oscar Bockel, « L'obsession nataliste russe : invocations idéologiques et inepties politiques », Regards sur l'Est, 5 octobre 2024 [en ligne].

contrefactuelle (la fécondité aurait peut-être chuté encore plus en l'absence d'une telle mesure), force est de constater que, malgré des dépenses considérables (environ 6 Mds d'euros/an), la mesure n'a pas permis la réalisation des objectifs de natalité⁴³. L'erreur principale réside dans le faible ciblage des mesures en fonction du rang de naissance de l'enfant, ce qui induit un effet d'aubaine massif. En versant l'allocation dès le second enfant et même, à partir de 2016, dès le premier enfant, la mesure a subventionné massivement des enfants qui seraient nés de toute manière. En effet, le désir d'avoir un ou deux enfants résulte de préférences fortes des parents, souvent détachées des conditions matérielles⁴⁴. À l'inverse, les variables matérielles ont un effet plus déterminant sur les choix ultérieurs, quand le désir d'enfant est déjà avéré et réalisé, et que l'hésitation se fait sur la question d'avoir ou non un troisième ou quatrième enfant⁴⁵.

L'analyse du cas russe et des politiques publiques menées depuis deux décennies illustre cette confusion. Dans un premier temps, ces politiques ont eu un effet positif. Le subventionnement des deuxièmes enfants à partir de 2007 (« capital maternité », constitué d'une prime à la naissance d'environ 10 000 euros, soit l'équivalent d'un an de salaire) a eu un effet hautement positif sur le nombre de naissances, permettant un net rebond de l'ICF, qui après avoir stagné autour de 1,3 entre 2002 et 2006 est passé à 1,78 en 2015. Le démographe russe Aleksei Raksha⁴⁶ estime que le capital maternité a permis à lui seul une augmentation de 6 à 9 % du nombre de naissances⁴⁷, soit près de 2 millions de naissances supplémentaires sur la période 2006-2019⁴⁸. Si le nombre de naissances en Russie a chuté à partir de 2015, il est fort probable qu'il reste supérieur à la situation qui aurait présidé en l'absence d'une telle mesure⁴⁹. Dans un deuxième temps, et plus récemment, une décision prise en 2021 d'avancer l'essentiel de la subvention à la naissance du premier enfant a participé à cette chute, en supprimant l'incitation pour les familles à avoir un deuxième enfant⁵⁰. Il est en effet à noter que cette décision est intervenue alors même que la parentalité en Russie était déjà quasiment universelle : il était donc inutile d'encourager financièrement les familles à avoir un premier enfant. Cependant, les familles de deux ou trois enfants sont bien moins nombreuses qu'en Europe occidentale. En transformant cette mesure de politique nataliste en mesure de politique sociale, le gouvernement russe s'est privé d'un outil incitatif clef. À l'inverse, le constat de la réussite de ce

43 À l'inverse, l'objectif social a été réalisé, avec une forte réduction de la pauvreté des enfants, même s'il aurait pu être réalisé à moindre coût en adoptant des mesures ciblées sur les familles les plus modestes.

44 La réalisation de ce désir de premier et deuxième enfant est plus souvent contrainte par des facteurs d'ordre personnel, notamment conjugaux (difficulté à trouver le partenaire idoine) ou de fertilité (âge trop avancé pour avoir des enfants). Le passage du premier au deuxième enfant, en outre, est grandement favorisé par la puissance du modèle culturel de famille à deux enfants, aujourd'hui dominant dans les pays occidentaux, et la persistance dans les mentalités collectives d'une vision assez négative des familles à enfant unique.

45 Dans un contexte désormais marqué par l'absence d'un modèle familial fortement prescriptif en faveur des familles nombreuses, on constate que les comportements de fécondité dans les pays occidentaux tendent à obéir à un modèle de « rendement décroissant ». En effet, une fois la cible minimale des couples atteinte (en général deux enfants), les contraintes que génèrent les enfants supplémentaires, qui sont au mieux constantes voir croissantes, pèsent de plus en plus lourd comparé à une « utilité marginale » décroissante de l'enfant supplémentaire, souvent vu comme une option.

46 Démographe russe indépendant « faisant autorité » comme l'indique Le Figaro, Aleksei Raksha, a été licencié de l'institut national de statistique Rosstat pour s'être alarmé des falsifications statistiques dans le contexte de l'épidémie du Covid-19 en 2020 (cf. Alain Barluet, « La natalité russe menacée d'effondrement », Le Figaro, 14 mars 2023 [en ligne].

47 « Grâce au capital maternité, 2 à 2,5 millions d'enfants supplémentaires sont nés en Russie. Mais ensuite, il a été avancé au premier-né et cela a commencé à nuire au taux de natalité », Esli byt' totchnym, Aleksei Rakhsha, 19 septembre 2024 [en ligne].

48 Cette réussite, malgré un ciblage imparfait de la mesure, s'explique par les caractéristiques propres de la société russe, où il n'existe pas de préférence sociale pour une famille à deux enfants par rapport à un seul enfant, et où la variable matérielle peut par conséquent jouer un rôle dès la deuxième naissance. Il convient de noter par ailleurs que les régions de Russie à majorité ethnique russe où le taux de fécondité est le plus élevé, à savoir l'Extrême-Orient russe et le district autonome de Yamalo-Nénetsie sont précisément là où un capital maternité régional significatif a été mis en place à partir du deuxième ou du troisième enfant.

49 Par exemple, en l'absence d'une telle mesure la fécondité ukrainienne, complètement alignée sur la situation russe jusque dans les années 2000, a connu un rebond plus faible dans les années 2000 et est restée depuis à un niveau inférieur de 0,3 points de fécondité.

50 Le nombre de naissances a diminué de 140 000 entre 2020 et 2022, principalement du fait de la chute des naissances de second rang.

dispositif à ses débuts, malgré un ciblage déjà insuffisant, suggère qu'une politique nataliste bien ciblée pourrait augmenter de manière significative le nombre de naissances.

En France, la réforme française de 2014, en remettant en cause l'universalité des allocations familiales et en plafonnant le bénéfice du quotient familial, a fait primer l'objectif social sur l'objectif nataliste de la politique familiale. Il apparaît également que la fécondité a commencé à chuter précisément à partir de cette année. Étant donné que ce phénomène dépasse largement les frontières du territoire national et que la réforme restait limitée par son ampleur, il est exclu qu'elle explique à elle seule ce phénomène. Toutefois, si les chercheurs restent divisés sur cette question⁵¹, il n'est pas impossible que cette mesure y ait contribué, notamment en démontrant que les allocations familiales n'étaient pas à l'abri des impératifs de maîtrise des dépenses publiques, ce qui conduit à réduire la confiance de la population dans la détermination du gouvernement à soutenir les familles dans la durée. En politisant la question, une telle mesure a effrité le consensus national autour de la politique familiale, condition majeure de sa réussite. En faisant primer l'objectif social sur l'encouragement de la natalité, cette mesure participe à un effacement progressif de l'objectif originel de la politique familiale – celui-ci ne figurant même plus parmi les objectifs officiels⁵² et n'en étant plus conçu que comme un éventuel bénéfice indirect, échappant à toute évaluation.

3. Des politiques familiales bien calibrées permettent néanmoins d'augmenter significativement la fécondité

L'étude des effets des politiques publiques sur la natalité présente d'importantes difficultés méthodologiques du fait de la multiplicité des facteurs en jeu et de la difficulté à isoler un seul d'entre eux. Cependant, comme l'affirme en 2014 le démographe français Olivier Thévenon, « la plupart des études recensées sur le sujet concluent à un effet positif des politiques d'aide aux familles sur la fécondité⁵³ ». Plus récemment, en 2021, Janna Bergsvick, Agnes Fauske et Rannveig Kaldager Hart se sont penchés sur cette question dans le cadre d'une méta-analyse⁵⁴ et ont abouti à la même conclusion. Cette efficacité reste néanmoins très inégale selon les politiques mises en place, à cet égard :

- les politiques visant une large disponibilité et une prise en charge publique des frais liés à la garde d'enfant, en ce qu'elles permettent de faciliter la conciliation de la vie familiale et professionnelle, produisent des effets très positifs et sont même considérées comme ayant la plus large efficacité⁵⁵ ;

51 Une étude de Nelly Elmallakh établit que cette mesure aurait eu un effet dépressif sur la fécondité des familles aisées. Voir Nelly Elmallakh, "Fertility and Labor Supply Responses to Child Allowances : The Introduction of Means-Tested Benefits in France", *Demography*, 60(5), 2023 [en ligne], même si le papier repose sur peu d'observations.

52 Les trois objectifs officiels de la politique familiale, mentionné dans l'annexe Famille du Rapport 2024 d'évaluation des politiques de sécurité sociale, sont (1) la compensation financière des charges de famille, (2) l'aide aux familles vulnérables, (3) la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

53 Olivier Thévenon, « Évaluer l'impact des politiques familiales sur la fécondité », *Informations sociales*, n°183, 2014, [en ligne].

54 Janna Bergsvick, Agnes Fauske et Rannveig Kaldager Hart, "Can Policies Stall the Fertility Fall ? A Systemic Review of the (Quasi-)Experimental Literature", *Population and Development Review*, 47(4), 2021 [en ligne].

55 Angela Luci-Greulich, Olivier Thévenon, « The impact of family policies on fertility trends in developed countries », *European Journal of Population*, vol. 29, n° 4, 2013 [en ligne] ; Ronald Rindfuss et al., « Child-care availability and fertility in Norway », *Population and Development Review*, 2010 [en ligne] ; Stefan Bauernschuster, et Martin Schlotter, « Public child care and mothers' labor supply—Evidence from two quasi-experiments », *Journal of Public Economics*, vol. 123, 2015 [en ligne].

- une forte augmentation des congés parentaux est susceptible d'avoir un effet positif, même s'il n'existe pas à ce stade d'éléments de preuves solides sur l'effet d'une augmentation incrémentale⁵⁶ ;
- l'effet positif des aides financières est réel^{57,58}, mais à un prix considérable. Une analyse attentive de ces études conduit toutefois à ne pas écarter les aides financières, dans la mesure où l'absence de ciblage des aides selon le rang de naissance des enfants réduit considérablement leur efficacité. En effet, la recherche établit une très faible efficacité de l'encouragement financier des naissances de premier enfant, alors même que les naissances de troisième rang sont les plus sensibles aux prestations financières⁵⁹. En effet, le fait d'avoir déjà deux enfants indique que ces ménages ont une aspiration parentale et un couple solide, les éléments bloquants sont dès lors généralement essentiellement matériels (effets de seuil dans la taille du logement et/ou du véhicule dont dispose le ménage, *etc.*) et pratiques (temps nécessaire pour les parents au quotidien), le passage de deux à trois enfants étant particulièrement délicat. Les naissances de rang ultérieur sont fréquemment moins sensibles aux prestations financières dans la mesure où elles tendent à être motivées par des convictions idéologiques ou religieuses fortes, indépendantes des conditions matérielles.

Plus largement, la recherche empirique établit l'importance d'une politique globale et cohérente, consensuelle politiquement et inscrite sur le long terme, permettant d'envoyer un signal clair sur le soutien de l'État aux familles.

En somme, il est loin d'être garanti que la politique familiale puisse suffire à effacer une baisse tendancielle des ICF, fondée sur des ressorts sociologiques et anthropologiques profonds. Il apparaît en revanche réaliste, si des moyens suffisants sont mobilisés à cette fin, de rehausser la fécondité d'un pays de 0,2 à 0,5 points au-dessus du niveau qu'il aurait eu en l'absence de toute nouvelle mesure. Cela représenterait pour la France une augmentation du nombre de naissances entre 100 000 et 250 000 (15 à 40 %), soit une différence très significative à moyen et long terme.

Une telle action est aujourd'hui particulièrement nécessaire et urgente en France pour éviter une chute de l'ICF en dessous de 1,5⁶⁰, qui constituerait un creux difficile à résorber dans la pyramide des âges françaises et d'éviter de laisser le pays s'enfoncer dans une dénatalité, qui deviendrait structurelle et serait par conséquent difficilement réversible. En effet, si l'absence d'enfant ou les ménages à enfant unique s'imposent comme une norme sociale, répercutée dans tous les aspects de la vie (réduction de la taille des appartements et des véhicules, faible tolérance aux enfants dans les espaces collectifs, disparition des effets d'entraînement amicaux ou familiaux), le retour à une norme sociale pronataliste serait illusoire. Une telle modification, conjuguée aux effets économiques adverses à long terme sur la fécondité d'une pyramide des âges renversée et à l'effet d'inertie qu'induirait l'arrivée à l'âge de procréer de générations toujours moins nombreuses, conduirait à un cercle vicieux dont la sortie serait extraordinairement difficile, sinon impossible. À l'inverse, les années à venir (2025-2040)

56 Ainsi la mise en place aux États-Unis d'un congé parental non-payé de 12 semaines en 1993 a conduit à une hausse d'environ 1 % de la probabilité de naissances (Cannonier, 2014). L'effet de telles mesures est plus important sur les ménages aisés.

57 Presque toutes les études empiriques conduites sur le sujet mettent en évidence, toutes choses égales par ailleurs, une élasticité à la hausse significative de la fécondité aux aides financières. Voir notamment Kevin Milligan, « Subsidizing the Stork: New Evidence on Tax Incentives and Fertility », *The Review of Economics and Statistics*, 87, (3), 2005, et Mike Brewer, Anita Ratcliffe, Sarah Smith « Does welfare reform affect fertility? Evidence from the UK », *Journal of Population Economics*, 25 (1), 2012.

58 Pour une revue de littérature sur ce point précis voir Lyman Stone, « Pro-natal policies work but they come with hefty price-tag », *Institute for family studies*, 2020 [en ligne].

59 Voir notamment Guy Laroque, Bernard Salanié, « Identifying the response of fertility to financial incentives », *Journal of Applied Econometrics*, 29 (2), 2014, [en ligne]. C'est aussi ce qui résulte des études d'Aleksei Raksha sur le capital maternité russe, qui a permis de stimuler considérablement les naissances de deuxième ou troisième enfants, alors même que son effet sur les naissances de premier rang est quasiment nul (3 octobre 2023, « O vliyanie SVO na rojdaemost' », Prufi, Aleksei Raskha, 3 octobre 2023 [en ligne].

60 Ce palier correspond au seuil de 75 % de renouvellement de génération, c'est-à-dire que le pays perdrait un quart de sa population à chaque génération.

apparaissent en France comme la dernière fenêtre propice à la mise en place d'une telle politique, dans la mesure où elles correspondent avec l'arrivée en âge de procréer des cohortes nombreuses de la période 2000-2015, permettant à cette politique de bénéficier d'un effet multiplicateur, avant l'arrivée en âge de procréer de générations creuses.

IV. La nécessité d'une relance de la politique nataliste : faire des jeunes parents la catégorie sociale la plus heureuse

Aujourd'hui, les jeunes parents, qui portent une part disproportionnée de la charge de la production économique et assument parallèlement celle de la reproduction de la société, sont la catégorie sociale la plus malheureuse. Dans un souci de compensation, voire de surcompensation de cette charge, une politique nataliste ambitieuse pourrait se donner comme objectif d'en faire la catégorie sociale la plus heureuse, en lui assurant le plein soutien de l'État dans le cadre d'une politique renouvelée.

Se basant sur les résultats de la recherche empirique, cette relance de la politique nataliste devrait être fondée sur deux piliers :

- une politique massive mais ciblée de prime à la naissance du troisième enfant ;
- une politique transversale visant à garantir le soutien de l'État aux projets de parentalité des Français et en particulier à faciliter la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

Nous exposerons quelques pistes de financement de ces mesures.

Pour maximiser leur effet d'entraînement, il apparaît de surcroît nécessaire d'assurer un portage politique fort de ces nouvelles mesures qui, plutôt que d'être déclinées en une succession d'évolutions paramétriques et incrémentales, doivent prendre la forme d'un « paquet » unique et complet, envoyant un signal sans équivoque sur le soutien de l'État et de la nation aux familles sur le long terme, au-delà des clivages politiques.

1. Une prime massive à la naissance du troisième enfant

Il est nécessaire de cibler les mesures d'incitation financière sur le troisième enfant pour une triple raison :

- d'abord, comme nous l'avons vu précédemment, les aides financières sont susceptibles d'être efficaces principalement pour les naissances de rang plus élevé ;
- en second lieu, en France, c'est précisément le cap du troisième enfant que la plupart des ménages renonce à dépasser : alors que le taux de passage du premier au deuxième enfant est de 80 %, il n'est que de 40 % entre le deuxième et le troisième⁶¹, offrant une marge de progression bien plus considérable que pour tout autre rang de naissance. Dans la mesure où l'idéal familial de la plupart des Français est de trois enfants, le choix d'avoir ou non un troisième enfant constitue un dilemme pour beaucoup de couples, aujourd'hui trop souvent tranché par la négative⁶². Le troisième enfant doit donc constituer la cible privilégiée des mesures d'incitation financière d'une politique nataliste bien conçue⁶³ ;

61 Calcul des auteurs à partir d'une analyse synthétique du nombre de naissances par rang de naissance en France pour 2023 publiés par Eurostat.

62 Anna Villechenon, « La frontière du troisième enfant : « Au-delà du deuxième, on quitte le confort d'un schéma familial », Le Monde, 12 mai 2024 [en ligne].

63 Il est vrai qu'une étude empirique récente a mis en évidence, de manière inattendue, l'effet très limité sur la fécondité de la limitation aux deux premiers enfants d'une allocation de soutien aux familles bénéficiaires de l'aide sociale au Royaume-

- enfin, cibler les troisièmes naissances permet de limiter considérablement l'effet d'aubaine en concentrant le stimuli sur un nombre de naissances bien plus faible (il existe aujourd'hui environ 80.000 naissances de troisième rang, contre près de 300.000 naissances de premier rang), permettant pour un coût équivalent de concentrer presque quatre fois plus de moyens et donc d'en démultiplier les effets.

Particulièrement pertinent pour maximiser l'efficacité d'une politique de soutien aux naissances, le ciblage exclusif de la mesure sur le troisième enfant s'impose également d'un point de vue démographique en raison du fort intérêt des pouvoirs publics à valoriser un modèle familial à trois enfants, dans le cadre d'un objectif d'atteinte d'une fécondité suffisante pour stabiliser la population. En effet, si on part de l'hypothèse réaliste selon laquelle, dans les sociétés contemporaines, une minorité notable des femmes (par exemple 25 %, pour prendre une valeur plausible) n'aura pas d'enfant, alors la quasi-généralisation, dans le reste de la population, d'un modèle familial à deux enfants (qui concernerait les deux tiers des familles) ne conduirait qu'à un ICF de 1,33 enfants. Atteindre ou même se rapprocher assez près du taux de remplacement serait alors impossible, sauf à imaginer un niveau de fécondité extrêmement élevé, et totalement irréaliste, des 10 % de femmes restantes (qui devraient dans ce scénario avoir en moyenne 8 enfants pour atteindre un ICF à 2,1). À l'inverse une société dans laquelle un modèle familial à trois enfants serait dominant et concernerait 50 % des familles serait à même, de façon réaliste, de s'approcher ou d'atteindre du taux de remplacement en compensant l'effet des 25 % de femmes n'ayant pas d'enfant. Étant donné ces contraintes démographiques irréfragables, et eu égard au caractère socialement et culturellement réaliste d'un modèle familial à trois enfants (au regard des préférences exprimées dans les individus dans les sondages quant au nombre d'enfants souhaités), celui-ci devrait être encouragé dans toute la mesure du possible par la politique familiale.

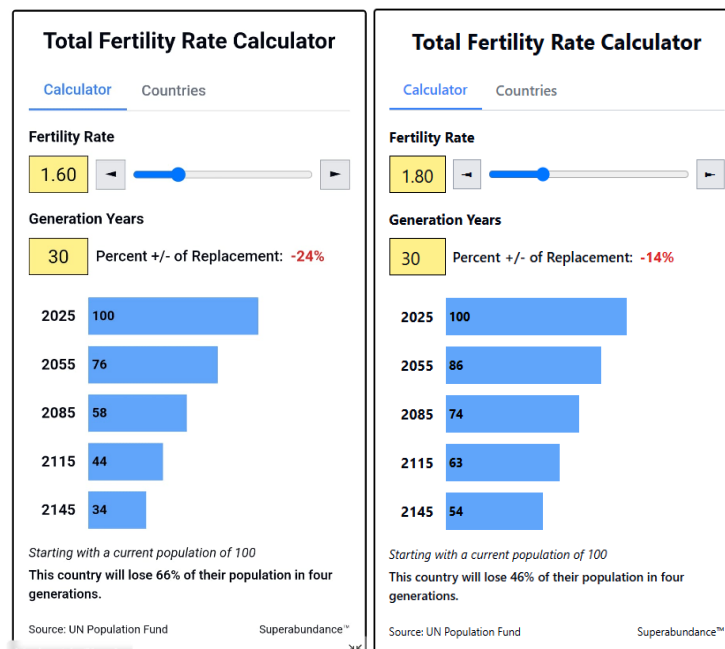
La mesure centrale d'un plan de soutien à la natalité devrait être dès lors une prime troisième enfant (P3E) massive et unique, versée lors de la troisième naissance. La P3E est la mesure la plus susceptible d'avoir un impact déterminant sur la natalité, étant donné la préférence des familles pour le présent et l'effet psychologique d'un versement aussi conséquent. Une somme de l'ordre d'une année de revenu médian d'un ménage biactif, soit environ 40 000 €, non imposable, serait la plus à même de réaliser cet effet. Un versement unique a également l'avantage, contrairement à une allocation mensuelle, de ne pas exiger de la part des familles un pari sur le maintien de la mesure dans la durée par les gouvernements successifs. Une telle idée rejoint à la fois certaines expérimentations menées depuis une vingtaine d'années (comme le capital maternité en Russie, ayant contribué à une hausse des naissances de 1,2 à 2 millions par an en valeur absolue, et avant que ce schéma ne soit dévoyé dans les années récentes) et les réflexions menées dans le camp progressiste aux États-Unis (l'idée d'une subvention à la naissance d'un enfant ayant été préconisée par Kamala Harris durant sa campagne électorale de 2024).

Ainsi, le paiement en une fois à la naissance de l'enfant d'une somme de l'ordre d'une année de salaire médian d'un couple permettrait aux familles de sauter le pas, notamment en faisant face aux coûts supplémentaires liés à l'arrivée d'un troisième enfant. Il pourrait ainsi en aller de l'achat d'un véhicule plus spacieux ou de la possibilité d'avoir l'apport nécessaire pour l'achat d'un nouveau logement ou pour des travaux d'agrandissement du domicile.

Uni, ce qui pourrait, en extrapolant, interroger la pertinence du ciblage du troisième enfant. Cependant, les auteurs de l'étude soulignent que cette observation, qui ne correspond pas aux résultats observés dans la quasi-totalité des études empiriques portant sur les effets des aides financières sur la fécondité, pourrait découler de spécificités des ménages concernés, non-extrapolables à la population dans son ensemble. En effet, l'élasticité aux aides de la fécondité des ménages vivant des aides sociales pourrait être plus modeste que pour la population dans son ensemble, en particulier en raison d'une connaissance plus limitée des dispositifs d'aides existants pour ces ménages ainsi que de la concentration parmi ceux-ci de ménages plus religieux – et notamment musulmans – pour lesquels les facteurs matériels pourraient jouer un rôle plus limité dans les choix de fécondité. Voir Mary Reader, Jonathan Portes, Ruth Patrick, « Does Cutting Child Benefits Reduce Fertility in Larger Families? Evidence from the UK's Two-Child Limit », *Population Research and Policy Review*, 2025.

La concentration des moyens permis par une P3E peut laisser espérer d'augmenter les naissances de troisième rang de près de 80 000, soit une augmentation des naissances totales de près de 12 %⁶⁴. Cela permettrait d'augmenter, toutes choses égales par ailleurs, le taux de fécondité français de 1,60 à 1,80, modifiant de façon décisive le destin démographique du pays (sur quatre générations les naissances représenteraient 54 % de celles de 2024 contre 34 % sans intervention, soit près de 60 % de plus).

Dans un tel scénario, avec un passage du nombre de naissances de troisième enfant de 80 000 à 160 000, le coût total s'élèverait à 40 000 euros x 160 000, soit environ 6,4 milliards d'euros par an. Cela représenterait donc un coût net de 80 000 euros par naissance supplémentaire (les 6,4 Md€ permettant d'augmenter le nombre de naissances de 80.000). Ce coût, certes élevé paraît raisonnable, eu égard aux bénéfices majeurs pour une société vieillissante d'une telle augmentation du nombre des naissances. À titre d'exemple et en n'intégrant que les facteurs économiques, la contribution nette d'un enfant pour la société est chiffrée à plus d'un million d'euros⁶⁵. L'impact décisif attendu d'une telle mesure de P3E sur le destin démographique du pays, et donc sur son avenir, justifie de considérer une telle dépense comme prioritaire, à l'instar, dans le domaine économique, du crédit impôt recherche (CIR), pour un montant du même ordre (*cf. infra*). L'efficacité de cette mesure pourrait du reste être mesurée empiriquement en analysant la part des enfants de troisième rang dans le nombre total des naissances, conduisant à adapter de manière incrémentale la mesure au fil des ans.



Ce calculateur permet de simuler l'évolution d'une population sur quatre générations selon deux variables : le taux de fécondité et le nombre d'années d'une génération. Lecture : Pour une population donnée, on choisit un taux de fécondité, ici 1,6, et une durée de génération, ici 30 ans, on voit que la population diminuera de 24 % d'une génération à l'autre. Au bout de la quatrième génération, soit 120 ans (2025-2145), la population concernée diminuera de 66 %.

Source : "Total Fertility Rate Calculator", *claudio.site* [en ligne].

64 Cet objectif paraît réaliste au vu de l'efficacité du capital maternité sur la fécondité russe, qui a permis avec une subvention d'une ampleur comparable par rapport au pouvoir d'achat, une augmentation des naissances d'une ampleur proche, estimée à environ 200 000 naissances supplémentaires par an, alors même que ciblée sur le deuxième enfant et donc d'une efficacité moindre.

65 Ronald Lee et Andrew Mason, *Population Aging and the Generational Economy: A Global Perspective*, Edward Elgar, 2011.

2. Une meilleure conciliation de la vie familiale et professionnelle

Comme évoqué plus haut, il est possible tout d'abord que la fin de l'universalité des allocations familiales par la mise en place de conditions de ressources ait, non seulement provoqué une baisse de la fécondité des familles concernées, mais aussi une baisse globale de la fécondité en signalant le désengagement de l'État de la politique familiale. Elle traduit en tout cas l'abandon de l'objectif purement nataliste de la politique familiale au profit d'un objectif social. Par conséquent, et en miroir, le retour à l'universalité des allocations familiales fait partie du paquet de mesures de soutien à la natalité proposé par la présente note. Si cette mesure, prise isolément, serait loin d'avoir les effets spectaculaires que certains de ses défenseurs tendent parfois à lui prêter un peu hâtivement, elle constituerait cependant un puissant signal d'engagement des pouvoirs publics en faveur du soutien aux familles et de recentrage de la politique familiale sur son objectif fondamental.

Le coût budgétaire d'un tel signal serait modéré, la mesure ayant été évaluée à 830 millions d'euros par un rapport sénatorial publié en janvier 2022⁶⁶, soit environ 900 millions d'euros en 2024 après intégration de l'inflation.

Une fois entériné le recentrage de la politique familiale sur son objectif nataliste, la priorité d'une politique transversale visant à faciliter la parentalité, doit être la garantie d'accès de l'ensemble des parents à un mode de garde d'enfant abondant, peu onéreux, flexible et de qualité⁶⁷. Comme nous l'avons vu, une telle mesure a été jugée par la recherche empirique comme particulièrement efficace, dans la mesure où elle simplifie considérablement le quotidien des parents et réduit la charge de l'enfant. Elle présente également des avantages éducatifs et de réduction des inégalités sociales non négligeables⁶⁸.

Si des efforts importants ont été consentis sur le soutien aux parents en matière de modes de garde, notamment entre 2012 et 2017, l'offre tend à stagner depuis 2017⁶⁹. Le taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par des modes d'accueil formel a ainsi progressé de 2013 à 2019 et atteint 59,8 % en 2019, soit 4,7 points de plus qu'en 2013⁷⁰, soutenu également par la baisse concomitante du nombre de naissances. Du point de vue du soutien à la natalité et si on se concentre sur l'enjeu spécifique de la garde d'enfant, il apparaît que c'est aujourd'hui davantage l'offre insuffisante que son coût qui est susceptible de dissuader les couples d'avoir davantage d'enfants. En effet, grâce aux multiples dispositifs publics de soutien permettant de solvabiliser la demande des familles en matière de garde d'enfants, le reste à charge demeure contenu, et ce quel que soit le niveau de revenu des familles⁷¹. En revanche, l'insuffisance quantitative de l'offre de garde formelle à laquelle sont aujourd'hui confrontés les parents est manifeste. En effet, selon la CNAF, seuls 69 % des parents qui le souhaitent bénéficient d'un mode de garde formel et seulement 51 % pour ceux qui souhaitent spécifiquement une place en crèche⁷². Or, si l'on en croit l'enquête « Conditions de vie et aspirations

66 Rapport n°399 (2021-2022) de M. Olivier Henno sur la proposition de loi tendant à redonner un caractère universel aux allocations familiales, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, déposé le 26 janvier 2022 [en ligne].

67 Le rapport de la commission d'enquête parlementaire présidée par Thibault Bazin et Sarah Tanzili sur le modèle économique des crèches et sur la qualité de l'accueil des jeunes enfants (mai 2024) souligne en particulier les enjeux de qualité en matière d'accueil du jeune enfant. Voir aussi le livre-enquête du journaliste Victor Castanet, *Les Ogres*, Flammarion, 2024, qui met en lumière les dérives du business de la petite enfance.

68 Florent de Bodman, Clément de Chaisemartin, Romain Dugravier, Marc Gurgand, « Investissons dans la petite enfance – l'égalité des chances se joue avant la maternelle », Terra Nova, 2017 [en ligne].

69 « Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique », Rapport du HCFEA, mars 2023 [en ligne].

70 Observatoire national de la petite enfance - édition 2021, *L'accueil du jeune enfant en 2020*, [en ligne].

71 Le recours à une garde en crèche générerait ainsi en 2022 un reste à charge de 4 % du revenu disponible pour un parent isolé au SMIC ainsi que pour un couple biactif disposant d'un revenu équivalent au SMIC, de 7 % pour un couple biactif disposant de l'équivalent de 3 SMIC et de 8 % pour un couple biactif disposant de l'équivalent de 5 SMIC. Pour le recours à une assistante maternelle, le reste à charge était pour les mêmes configurations respectivement de 9 %, 12 %, 9 % et 7 %. Rapport du HCFEA de mars 2023, op. cit.

72 Cnaf, « Baromètre de l'accueil de l'accueil du jeune enfant 2021 », 2022 [en ligne].

des Français » du Crédoc (2020), l'absence de certitude sur le fait d'avoir une place de garde est le premier frein à la fécondité⁷³.

L'insuffisance de l'offre de garde, et en particulier de places en crèches pèse certainement sur la fécondité. En effet, elle contraint les familles à choisir un mode de garde et rend difficile la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale pour les jeunes parents.

Il convient dès lors de donner une nouvelle impulsion à la filière par un investissement renouvelé de l'État et des organismes de sécurité sociale (CAF) afin :

- à titre principal, de développer l'offre de places en crèches, permettant de répondre à la demande aujourd'hui insatisfaite des familles ;
- à titre complémentaire, de développer en parallèle l'offre d'assistantes maternelles, en particulier dans le grand nombre de communes dépourvues de crèches et dans lesquelles les politiques de développement de l'accueil collectif ne suffiront pas à répondre à l'ensemble des besoins.

L'objectif de création de 200 000 places d'accueil supplémentaires d'ici cinq ans, réparties entre crèches et assistantes maternelles, proposé par le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) dans son rapport de mars 2023 consacré à la politique d'accueil des jeunes enfants, apparaît à ce titre à la fois pertinent, ambitieux et réaliste⁷⁴. Le coût budgétaire public d'un tel effort, partagé entre la branche famille, les collectivités et l'État, se chiffrerait, d'après le même rapport, à environ 2,5 Mds d'euros par an en dépenses de fonctionnement pérennes⁷⁵. Il convient toutefois de noter que s'il s'avérait *in fine* nécessaire, pour atteindre cet objectif, d'accroître les salaires offerts afin de restaurer l'attractivité de ces métiers, l'effort budgétaire nécessaire à ce développement de l'offre de garde d'enfants s'en trouverait accru⁷⁶.

À titre subsidiaire, il serait également opportun de prendre des mesures pour encourager la contribution, déjà majeure, des grands-parents à la garde de leurs petits-enfants. Il serait ainsi souhaitable que les grands-parents qui travaillent puissent, s'ils le souhaitent, bénéficier d'un congé parental pour s'occuper de leurs petits-enfants, dans les mêmes conditions que les parents actuellement.

Il existe également un enjeu de simplification du système de financement de l'accueil du jeune enfant, rendu confus par la multiplication des dispositifs de financement des crèches privées par les CAF via des opérateurs (notamment les mairies) et de couverture d'une partie des charges encourues par les parents, variable selon les modes de garde.

Parallèlement à un soutien renforcé en matière d'offre de garde d'enfant, un effort plus large pourrait être conduit, après concertation avec les partenaires sociaux, pour faire de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale pour tous les jeunes parents une priorité de l'organisation des collectifs de travail. Ainsi, un statut de jeune parent en entreprise (ainsi que dans le secteur public) pourrait voir le jour, qui donnerait certains avantages en termes de flexibilité et d'organisation du travail aux parents d'enfants de moins de 10 ans. Sauf impossibilité liée à la nature même de l'emploi occupé, qui devrait être dûment justifiée par l'employeur, ce statut donnerait le droit d'adapter ses horaires (à temps de

73 Crédoc, « Les attentes des français envers les politiques familiales en 2020 », novembre 2020, page 12. D'autres sondages plus récents arrivent à des conclusions similaires (IFOP pour AFC, « Enquête sur le congé parental auprès des personnes ayant renoncé à avoir un ou d'autres enfants », juillet 2024 ; Unaf « Désir d'enfant(s) – Entre désir et réalités : avoir des enfants aujourd'hui en France », 11 janvier 2024).

74 Rapport du HCFEA de mars 2023, op. cit.

75 Notons, par ailleurs, qu'une attention particulière devra être portée sur l'attractivité des métiers concernés, dans un secteur qui fait face à de fortes pénuries de personnel, en revalorisant les salaires et en ouvrant des parcours de formation, ce qui, si le choix était fait de faire absorber le surcoût par les aides publiques, pourrait conduire à accroître modérément les dépenses consenties par enfant accueilli.

76 « Entités et politiques publiques de la politique d'accueil du jeune enfant », Cour des Comptes, décembre 2024 [en ligne].

travail égal), de bénéficier d'une priorité sur le choix de ses périodes de congés⁷⁷ et, pour les emplois adaptés, d'un minimum de télétravail. Chaque entreprise serait en outre incitée à s'approprier ce dispositif et à en compléter les bénéfices pour les salariés concernés en l'adaptant à son activité dans le cadre de son dialogue social⁷⁸. Au-delà des avantages directs de ce statut pour les intéressés, sa création aurait l'avantage de représenter un signal fort des pouvoirs publics vis-à-vis des employeurs en faveur de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

Par ailleurs, il conviendra de veiller à ce que les réformes récentes ou à venir des règles applicables aux aides à la garde d'enfant, largement inspirées par la pression budgétaire, n'aient pas des effets adverses sur la fécondité dans un contexte de crise de la natalité. A ce titre, il faudra d'abord s'assurer que le projet de réforme en cours du congé parental⁷⁹, prévu dans le cadre du PLFSS 2026, n'ait pas des effets négatifs imprévus sur la fécondité. Ce congé, aujourd'hui de longue durée (jusqu'aux 3 ans de l'enfant voire au-delà) mais très peu rémunéré (moins de 400 €/mois), fait l'objet de critiques récurrentes quant à ses effets négatifs sur les parcours de carrière des femmes, liés à l'incitation à des arrêts d'activité de longue durée⁸⁰. Toutefois, dans un contexte de tensions sur l'offre de garde des jeunes enfants, l'existence du congé parental jusqu'aux 3 ans de l'enfant a le mérite d'offrir aux familles une solution de garde dernier recours en l'absence d'alternative, ce jusqu'à l'âge de scolarisation de l'enfant. En sécurisant *a minima* les familles, ce dispositif soutient probablement la natalité dans des proportions difficiles à quantifier ce qui pourrait, en cas de suppression, peser sur les naissances. En conséquence, si la création d'un nouveau congé de naissance – plus court et mieux rémunéré – peut être positif d'un point de vue nataliste, c'est à la condition qu'il vienne constituer une alternative, laissée au choix des familles, à l'actuel congé parental, plutôt que de s'y substituer. Si le gouvernement avait précédemment envisagé le simple remplacement du congé parental préexistant par le nouveau dispositif, il apparaît finalement bien dans le PLFSS 2026 comme une nouvelle option, ce qu'il convient de saluer.

D'autres évolutions de la politique familiale, décidées à l'été 2025 ou prévues pour 2026 sont en revanche problématiques et témoignent de la persistance de la confusion évoquée *supra* entre politique nataliste et politique sociale de lutte contre les inégalités. Il s'agit d'abord du relèvement par la CNAF du plafond du barème de ressources par foyer utilisé pour calculer les tarifs progressifs de garde d'enfant en crèche, au-delà duquel ceux-ci n'augmentent plus, qui est passé au 1^{er} septembre 2025 de 7000€ à 8500€ de revenus mensuels par ménage, après plusieurs années de hausse⁸¹. Deuxièmement, la même logique est à l'œuvre dans la réforme du mode de calcul du complément libre choix du mode de garde adoptée par décret en juin 2025 et applicable au 1^{er} septembre qui, afin de réduire le reste à charge des familles modestes, conduira la majorité des ménages bénéficiaires du CMG à voir le montant de l'aide diminuer, pour beaucoup significativement. Troisièmement, il est prévu par le Gouvernement à l'horizon du printemps 2026 de décaler l'âge de revalorisation des allocations familiales de 14 à 18 ans⁸², afin de financer la mise en place du nouveau congé de naissance, conduisant à réduire le montant des aides aux familles ayant des adolescents à charge. Aucune de ces trois mesures, motivées par des raisons budgétaires et justifiées par des considérations sociales de lutte contre les inégalités, ne semble avoir fait l'objet d'une analyse coût-bénéfice au prisme des effets attendus sur la fécondité, qui devrait pourtant être prioritaire étant donné le décrochage préoccupant

77 Si l'article L3141-16 du code du travail prévoit déjà que l'employeur doit tenir compte de la situation de famille des employés pour l'ordre des départs en congés, sa rédaction est aujourd'hui trop imprécise pour être réellement contraignante.

78 À cet égard, le Parent-friendly label créé par les Emirats arabes unis, avec le soutien de l'UNICEF, et décerné aux entreprises et organismes parapubliques pour leur engagement en faveur d'une culture favorisant la prise en compte de l'enfant et de la famille pour leurs employés, pourrait constituer une inspiration.

79 Annoncé par le président de la République lors de sa conférence de presse du 16 janvier 2024 [en ligne].

80 Le rapport « Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance » du Haut conseil à la famille, à l'enfance et à l'âge, adopté le 13 février 2019, cite ainsi une exploitation de l'enquête sur le coût de la main-d'œuvre et la structure des salaires de 2006 qui conclut qu'une femme ayant interrompu son activité professionnelle subit, par comparaison à une femme ne s'étant pas arrêtée, une baisse du salaire horaire de 3 % pour une interruption inférieure à un an, de 5 % entre 1 et 2 ans, de 9 % entre 2 et 3 ans et de 13 % au-delà de 3 ans.

81 Avant 2018, le plafond s'élevait à 4875€, soit un quasi-doublement en 7 ans.

82 Dans le régime actuel, les allocations familiales sont revalorisées lorsque l'enfant à charge atteint 14 ans afin de prendre en compte le coût plus élevé occasionné pour les familles par un adolescent par rapport à un jeune enfant.

que connaît aujourd'hui la France en la matière. A cette aune, ces mesures sont probablement néfastes – surtout les deux premières pesant sur les coûts de garde d'enfant, charges particulièrement présentes à l'esprit des familles hésitant à faire un enfant supplémentaire – et devraient être annulées. Rappelons ici que le recentrage de la politique familiale sur l'objectif nataliste défendu par la présente note doit conduire à compenser autant que possible le coût des enfants pour les familles, quel que soit leur niveau de ressources, et doit donc prendre pour point de référence, pour chaque niveau de revenu brut donné, le niveau de vie d'un couple sans enfant aux revenus équivalents dont il convient de se rapprocher.

3. Un financement reposant sur la réduction des dépenses bénéficiant aux retraités

La relance de la natalité française constitue un impératif de soutenabilité pour la société française dans son ensemble. À ce titre les dépenses ciblées consenties dans ce cadre doivent être considérées comme des investissements décisifs pour l'avenir. Pour autant, le caractère désormais très dégradé des finances publiques françaises ne permet pas de faire l'impasse sur les sources de financement envisageables des mesures proposées par la présente note, dont le montant final cumulé s'établirait à 10 milliards d'euros par an, soit environ 0,3 points de PIB.

Coût estimé des mesures	
Prime troisième enfant (P3E)	6,4 Mds €
Développement de l'offre de garde d'enfant	2,5 Mds €
Rétablissement de l'universalité des allocations familiales	0,9 Md €
Total	~10 Mds €

Afin de participer au financement de ces mesures de façon vertueuse en pesant le moins possible sur la base productive de l'économie française, deux solutions seraient notamment envisageables :

- financer les mesures proposées par une augmentation des impôts des contribuables n'ayant aucun enfant à charge ;
- financer les mesures proposées par une hausse de la taxation des retraités.

Faire peser le financement des mesures proposées sur les contribuables n'ayant pas d'enfant à charge aurait l'avantage de compléter leur incitation à la natalité d'un « malus » qui frapperait les personnes sans enfants (mais également les contribuables dont les enfants adultes ne sont plus à leur charge). Un tel choix nécessiterait de refondre le barème de l'impôt sur le revenu et de modifier le plafonnement du quotient familial, de façon à augmenter d'une dizaine de milliards d'euros les recettes totales mais en pesant uniquement sur les foyers fiscaux disposant d'une ou deux parts fiscales. Si elle aurait une cohérence, une telle solution risquerait cependant de remettre en cause le caractère consensuel des mesures proposées – qui visent à bénéficier à l'ensemble des individus quels que soient leurs choix reproductifs personnels – qui apparaît essentiel au succès et à la durabilité des mesures proposées.

La seconde solution possible, qui paraît plus cohérente, consisterait à faire peser le financement de ce « paquet natalité » exclusivement sur les retraités via une hausse d'un point de la CSG pesant sur les retraites (environ 4 milliards d'euros) – pour laquelle ils bénéficient aujourd'hui d'un taux réduit – et la suppression, pour les retraités uniquement, de l'abattement d'impôts sur le revenu pour frais

professionnels dont la justification interroge, comme le signalait encore récemment la Cour des comptes (4,5 milliards d'euros)⁸³.

Étant donné que les retraités ont aujourd'hui un niveau de vie équivalent à celui des actifs⁸⁴, que leurs classes d'âge sont celles qui disposent du taux d'épargne le plus élevé (25 % de taux d'épargne chez les plus de 70 ans, autour de 10 % chez les moins de 50 ans⁸⁵) qu'ils disposent souvent de revenus patrimoniaux (notamment de loyer) et surtout qu'ils n'ont plus, sauf rares exceptions, d'enfants à charge, ils disposent des ressources pour contribuer à cet effort. Surtout, ce mode de financement permettrait, en se concentrant uniquement sur ces classes d'âge, sans faire peser l'effort sur les actifs et les classes jeunes ayant ou pouvant avoir des enfants, évitant ainsi tout effet adverse, même indirect, sur la fécondité. Il est en outre à noter que les transferts depuis la branche famille, excédentaire, vers le financement des retraites seraient chaque année précisément de l'ordre de 10 milliards d'euros par an⁸⁶, ce qui en soi et du point de vue de l'équité intergénérationnelle ne manque pas de poser question⁸⁷.

83 Dès 2012, la Cour des comptes s'interrogeait sur ce point. Cf. rapport de 2012 sur la Sécurité sociale, chapitre XV « Les dispositifs sociaux et fiscaux propres aux retraités », page 436 [en ligne]. Plus récemment en octobre 2024, le Conseil des prélèvements obligatoires, institution placée auprès de la Cour des comptes, a préconisé la suppression de cet avantage fiscal dans son rapport « Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus » [en ligne].

84 Conseil d'orientation des retraites, Rapport annuel 2024 [en ligne].

85 Anne de Guigné, « Comment l'épargne des plus âgés s'est envolée », Le Figaro, 15 janvier 2024 [en ligne].

86 Jean-Pascal Beaufret, « Note pour les membres du Conseil d'orientation des retraites », Séance plénière du 21 septembre 2023, document n°7 [en ligne].

87 Jean-Pascal Beaufret, Contribution à la mission flash de clarification du financement des retraites. Note pour le premier président de la Cour des comptes, Fondapol, février 2024 [en ligne].

NOTE DE LA
FONDATION
RES PUBLICA

Fondation
Res Publica