

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mission d'information de la Conférence des présidents sur les causes et conséquences de la baisse de la natalité en France

- Audition, ouverte à la presse, de M. Tristan Claret-Trentelivres
et M. Oscar Bockel, fondation Res Publica 2
- Présences en réunion 13

Lundi

15 décembre 2025

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 42

SESSION ORDINAIRE 2025-2026

**Présidence de
Mme Anne Bergantz,
*vice-présidente de la
mission d'information***



La séance est ouverte à dix heures dix.

Mme Anne Bergantz, présidente. Nous accueillons M. Tristan Claret-Trentelivres et M. Oscar Bockel, tous deux hauts fonctionnaires et coauteurs d'une note intitulée « Pour un renouveau démographique, la stratégie du troisième enfant », publiée par la fondation Res Publica. Messieurs, je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation. Votre étude, parue le mois dernier, est sans doute la plus récente consacrée au sujet qui nous occupe. Elle apporte un angle de réflexion intéressant pour notre mission d'information, avec une mesure phare consistant en une prime de 40 000 euros versée à la naissance du troisième enfant.

M. Tristan Claret-Trentelivres. Nous sommes très heureux de pouvoir nous exprimer devant votre mission, dont la création même témoigne de l'importance majeure que revêtent aujourd'hui pour notre pays les questions démographiques et de fécondité.

Avant de commencer notre présentation, je souhaiterais formuler un remerciement et une précision d'usage. Un remerciement, d'abord, au troisième auteur non crédité de notre note, un ami et collègue également haut fonctionnaire, mais qui est astreint, de par ses fonctions actuelles, à une obligation de réserve particulièrement stricte. En vertu de celle-ci, il n'a malheureusement pas pu signer notre note, mais nous tenions à l'associer symboliquement à l'audition d'aujourd'hui. Une précision importante, ensuite, relative à notre positionnement : M. Bockel et moi-même sommes tous deux hauts fonctionnaires de métier, servant respectivement au ministère des affaires étrangères et au ministère des armées. Il nous faut donc préciser que nous nous exprimons ici, comme dans la note que nous avons publiée pour la fondation Res Publica, à titre exclusivement personnel, dans un domaine qui n'entre pas dans le champ de nos activités professionnelles. Nous ne sommes en outre pas démographes de formation, mais des passionnés de longue date des enjeux démographiques, convaincus de leur importance cruciale, bien que souvent sous-estimée. Nous avons souhaité dans ce cadre contribuer au débat public français, aujourd'hui essentiel sur le sujet.

Essentiel, car la situation démographique de la France est désormais extrêmement préoccupante. L'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) de notre pays est ainsi passé en dix ans d'environ 2 enfants par femme – soit un niveau atteignant quasiment le seuil de renouvellement des générations – à environ 1,6 en 2024. Plus inquiétant encore, cette baisse, qui a commencé en 2014, s'accélère depuis 2022 et est désormais rapide. Il est très vraisemblable qu'elle se poursuive dans les années à venir, sans qu'un plancher soit anticipé. Si la France demeure encore pour l'heure parmi les pays de l'Union européenne ayant la fécondité la plus élevée, elle a significativement réduit son écart à la moyenne européenne sur la période, la baisse y étant plus marquée que chez ses voisins. 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, et ce, en dépit de la baisse de l'indice européen, qui est passé sur la même période de 1,47 à 1,3. Surtout, la fécondité française s'éloigne désormais fortement du seuil de renouvellement des générations. Le solde naturel négatif que la France connaîtra cette année, pour la première fois depuis 1945, témoigne de cette bascule.

Face à cette situation, les discours rassurants qui tendent à minimiser l'importance et la gravité de cette rupture ne sont plus de mise. Un ICF de 1,6 se traduit en effet par une perte de 25 % des effectifs d'une génération par rapport à la précédente. On ne saurait trop souligner la brutalité, pourtant souvent inaperçue, d'un tel effet, qui revient dans notre pays à l'équivalent démographique d'une Première Guerre mondiale permanente. La classe 1914, constituée des hommes nés en 1894 et qui fut la plus durement éprouvée, perdit en effet 24 % de ses effectifs

à la guerre. Se résigner à une telle dénatalité reviendrait donc à accepter de voir notre pays subir dans la durée une catastrophe démographique d'une ampleur historique, dont le caractère généralisé autour de nous ne doit pas nous dissimuler la violence. À terme, en l'absence de rebond de la fécondité, notre modèle social dans son ensemble se trouverait inévitablement condamné à un horizon de quelques décennies par le vieillissement accéléré de la population. Nos modèles sociaux se caractérisent en effet par un système de retraite par répartition généreux et des dépenses de santé fortement socialisées. Ils reposent donc, par construction, sur l'équilibre budgétaire, et donc démographique, entre actifs cotisants et retraités bénéficiaires.

À cet égard, il faut également souligner que l'immigration ne saurait constituer un palliatif crédible au problème de la baisse de la fécondité. Pour stabiliser le ratio actifs-retraités, il serait en effet nécessaire de faire entrer en France 61 millions d'immigrés entre 2025 et 2050, soit 2 millions par an, ce qui équivaldrait à une multiplication par six des flux migratoires actuels et paraît peu réaliste. Les immigrés, même s'ils sont plus jeunes que la moyenne de la population, vieillissent en effet aussi, et leur vieillissement devrait être compensé par de nouveaux flux sans cesse croissants, dans une sorte de pyramide de Ponzi migratoire. 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 plus faible – conduisent aujourd'hui à un impact budgétaire net nul ou légèrement négatif, selon l'OCDE. Dans ces conditions, l'immigration n'est pas de nature à résoudre le problème de la soutenabilité démographique de l'État-providence et pourrait même l'aggraver.

Il est donc urgent de réagir pour enrayer le décrochage rapide de la fécondité que nous connaissons et faire remonter l'ICF français à au moins 1,8, avant que la basse fécondité ne produise des effets de cliquet délétères liés aux mutations des modèles familiaux, qui rendront ensuite extrêmement difficile tout rebond significatif.

Comment expliquer ce décrochage ? Sa soudaineté et sa simultanéité avec les tendances constatées non seulement partout dans le monde développé, mais également bien au-delà, dans de nombreux pays à revenus intermédiaires depuis dix ans, interrogent. Les tentatives d'explications économiques ou idéologiques ne sont, selon nous, pas convaincantes, tant la cassure brutale ne correspond ni à un changement radical de situation économique – le pic de la fécondité française a d'ailleurs coïncidé avec la crise de 2008 – ni à une transformation profonde des cadres sociaux et idéologiques, contrairement à ce qui s'était produit dans les années 1960 avec la fin du baby-boom. Selon nous, les raisons de la baisse de la fécondité ne sont pas de nature économique mais anthropologique, et tiennent d'abord à la hausse considérable du coût d'opportunité ressenti de la parentalité ces dernières années et à la chute spectaculaire de la conjugalité. On ne saurait trop insister sur l'évolution majeure qu'a constituée, en une poignée d'années autour de 2010, avec l'apparition des réseaux sociaux et la généralisation des smartphones, la disparition de l'ennui et l'ubiquité de l'offre de divertissement. Seule cette explication, d'ailleurs largement inconsciente chez les personnes concernées, est de nature à expliquer la simultanéité du décrochage de la fécondité dans des pays aux structures économiques, familiales et religieuses aussi diverses.

Pour autant, et il est essentiel d'insister sur ce point, ce n'est pas parce que les causes de la baisse des naissances sont liées à des paramètres largement hors d'atteinte des pouvoirs publics – individualisme, difficulté à former et maintenir des couples stables, réticence croissante aux contraintes de la parentalité – qu'il n'est pas envisageable de compenser l'effet de ces facteurs défavorables en agissant sur d'autres leviers, tels que les outils des politiques de soutien aux naissances.

Face à cette crise, les pouvoirs publics sont-ils légitimes pour conduire une politique nataliste ? Cette interrogation ressort en filigrane de nombre d'auditions de votre mission, avec souvent une certaine gêne à répondre franchement par l'affirmative, de crainte de sembler remettre en cause la liberté des individus, et en particulier des femmes, de choisir d'avoir ou non des enfants. Ces difficultés à assumer une politique de soutien aux naissances ne sont pas nouvelles et ne sont pas sans lien avec l'effacement progressif de l'objectif nataliste originel de la politique familiale, constaté en France ces dernières années.

Pour notre part, ces réticences nous semblent tout à fait infondées. Personne n'envisage de contraindre qui que ce soit à avoir des enfants, mais bien seulement d'inciter les couples à faire ce choix par des mesures de soutien public. On voit mal pourquoi une telle politique incitative en faveur d'un comportement bénéfique pour la société serait plus problématique philosophiquement que lorsqu'elle concerne l'ouverture d'un plan d'épargne retraite ou l'implantation d'une entreprise dans une zone franche urbaine. Cet embarras est d'autant plus malvenu que le soutien aux naissances, loin d'être une politique catégorielle, est dans l'intérêt de tous, y compris de ceux qui ne désirent pas personnellement avoir d'enfants. Ces derniers ont en effet autant intérêt que les autres à garantir la soutenabilité d'un système social dont ils auront besoin dans leur vieillesse.

La véritable question n'est donc pas celle de la légitimité de la politique nataliste, mais bien celle de son efficacité. Les doutes très répandus en la matière sont compréhensibles, tant les dernières années ont donné des exemples de politiques natalistes mal pensées qui ont échoué à redresser la fécondité. Si ces politiques peuvent être efficaces, c'est à la condition *sine qua non* d'être bien conçues et d'éviter deux erreurs majeures : d'une part, le biais idéologique réactionnaire et, d'autre part, la confusion des objectifs entre soutien aux naissances et lutte contre les inégalités.

M. Oscar Bockel. Après le cadre général que Tristan Claret-Trentelivres a présenté, je me propose de m'attarder sur l'efficacité des politiques natalistes en structurant mon propos en trois temps : d'abord leur efficacité en général, telle qu'établie empiriquement ; ensuite le détail des outils disponibles et de leur efficacité respective ; enfin quelques propositions précises.

En premier lieu, quelle est l'efficacité des politiques natalistes ? Les études empiriques montrent qu'elles peuvent être efficaces lorsqu'elles sont bien calibrées. Une double erreur peut conduire à sous-estimer leurs effets. Premièrement, le fait de regrouper des mesures inefficaces et souvent très chères avec des mesures très efficaces noie naturellement l'effet statistique de ces dernières. Deuxièmement, des corrélations hâtives entre l'évolution du taux de fécondité et le montant des dépenses de politique familiale peuvent conduire à conclure à leur inefficacité. Or, dans le contexte d'une baisse tendancielle très lourde de la fécondité due à des causes anthropologiques, la montée en puissance de la politique familiale peut avoir un effet net positif, mais insuffisant pour compenser totalement cette baisse. Un œil peu avisé pourrait en conclure à son inefficacité, ce qui est erroné. Les gains estimés empiriquement, de l'ordre de 0,1 à 0,4 point de fécondité, peuvent paraître limités, mais ils sont en réalité très substantiels sur la trajectoire démographique d'un pays. Pour donner une image, cent personnes avec un taux de fécondité de 1,6 auraient au total quarante-quatre petits-enfants. Avec un taux de 1,8, soit un gain de 0,2 point, elles en auraient soixante-trois. Cela représente un différentiel de 50 % de la population à terme, pour un écart de fécondité qui paraît faible au premier abord. Nous estimons pouvoir atteindre ces 0,2 point de fécondité avec une somme de 10 milliards d'euros. Une somme plus importante, de l'ordre de 40 à 50 milliards, pourrait rendre envisageable un gain allant jusqu'à 0,4 point, permettant d'approcher le seuil de renouvellement.

Dans un deuxième temps, quelles sont concrètement les mesures qui fonctionnent et celles qui ne fonctionnent pas ? Je détaillerai deux mesures efficaces et deux mesures inefficaces.

Premièrement, la subvention des premières naissances ne fonctionne pas ; il y a un consensus scientifique sur ce point. On pourrait penser que, la baisse de la fécondité portant majoritairement sur les premières naissances, la solution serait de les stimuler. Or toute naissance se vaut, et il est nécessaire d'encourager celles qui sont les plus élastiques aux subventions. Justement, les premières naissances le sont très peu. De nombreuses raisons peuvent conduire à ne pas avoir d'enfant : absence de désir d'enfant, absence de couple stable, problèmes de fertilité. La variable économique est tout à fait secondaire. Une personne en couple stable, désirant un enfant et sans problème de fertilité aura un enfant. S'il lui manque un de ces critères, elle n'en aura pas, quel que soit le montant de la subvention. De plus, investir sur le premier enfant conduit à saupoudrer la subvention sur un nombre considérable de naissances, avec un effet d'aubaine majeur. En conclusion, l'extension des allocations familiales au premier enfant coûterait cher sans aucun impact nataliste et risquerait même de décrédibiliser la politique nataliste. Une telle mesure peut être légitime en tant que mesure sociale, mais pas en tant que mesure nataliste.

Deuxièmement, la subvention du second enfant pourrait fonctionner, mais en France, elle est peu efficace. Le modèle de la famille à deux enfants est si ancré que le taux de passage du premier au second enfant est quasi généralisé, estimé à environ 80 %. Les 20 % restants sont souvent dus à des causes non économiques, comme des problèmes de fertilité ou une rupture conjugale.

Troisièmement, la subvention du troisième enfant fonctionne très bien, et c'est le cœur de notre propos. Statistiquement, le cap du troisième enfant est celui que le plus de familles renoncent à passer, avec un taux de deux à trois de seulement 40 %, contre 80 % entre un et deux. L'enfant non réalisé est donc très majoritairement le troisième. De plus, les raisons qui font préférer deux à trois enfants sont principalement matérielles et non idéologiques, car les parents ont déjà prouvé qu'ils formaient un couple solide et désiraient des enfants. Le nombre limité de troisièmes enfants permet de concentrer les ressources avec un effet d'aubaine minimal et un effet de levier maximal.

Quatrièmement, toute aide à la conciliation entre vie privée et vie familiale favorise la fécondité, c'est l'un des fondements du modèle français. Un élément essentiel est l'offre de modes de garde, aujourd'hui parfois trop difficile d'accès, onéreuse et de qualité insuffisante. Empiriquement, le soutien aux modes de garde fonctionne.

Sur cette base, avec l'objectif de faire des jeunes parents la catégorie sociale la plus heureuse de France – alors qu'elle est aujourd'hui la plus malheureuse car, sur elle, pèsent à la fois la charge de la production économique et de la reproduction biologique du pays –, nous proposons un paquet de 10 milliards d'euros dans une première version. Un paquet de 40 milliards pourrait permettre d'atteindre des gains de fécondité de l'ordre de 0,4 point.

Dans le paquet de 10 milliards, la mesure phare est une subvention de 40 000 euros pour le troisième enfant. Nous proposons également des mesures horizontales, notamment 2,5 milliards d'euros pour créer 200 000 places en crèche supplémentaires, un statut de jeune parent en entreprise, et un travail sur l'information, car les Français sont souvent mal informés sur la réalité de la courbe de fertilité, qui baisse bien plus tôt qu'on ne le pense.

Nous proposons en outre de compléter le décret de 1986 fixant les missions de l'Institut national d'études démographiques (INED), qui n'a plus d'objectif de nature nataliste, afin qu'il puisse étudier ce qui fonctionne ou non en la matière. Nous avons fait ce travail, mais nous aimerions que l'INED puisse y participer pleinement.

Cette proposition de 10 milliards, relativement limitée, vise à prendre en compte les contraintes sur les dépenses publiques. Mais un paquet plus ambitieux pourrait être envisagé. Avec environ 40 à 50 milliards, il serait possible de réaliser un gain de fécondité de 0,4 point, notamment en développant un service public universel, garanti et gratuit de crèches de qualité, en travaillant sur le logement avec la priorisation des logements sociaux pour les familles, et en baissant les cotisations sur le travail pour les mères de jeunes enfants, afin de mettre fin à toute discrimination à leur défaveur.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Merci pour votre étude que nous avons trouvée intéressante.

Vous nous expliquez qu'il faut maintenir, voire renforcer, cette politique du troisième enfant, qui a été le choix de la France au fil des ans. Nous pourrions toutefois nous interroger sur la nécessité de porter une politique plus ambitieuse dès le premier ou le second. Votre approche semble signifier que l'absence de troisième enfant est le fruit de contraintes matérielles. Mon analyse, issue des auditions que nous avons menées, est un peu différente. De nombreux éléments indiquent un changement sociétal, une mutation dans le rapport des Français à la famille. Dans une société plus individualiste où le désir d'enfant devient une négociation intérieure très rationnelle, comme nous le disait Serge Hefez, les « aventuriers des temps modernes » ont un peu disparu. On peut se demander si le troisième enfant, et les suivants, peut être « récupéré » – le terme est un peu trivial – par des aides financières. Est-ce une stratégie qui peut fonctionner, alors que beaucoup nous alertent sur le fait que l'évolution de la société – repli sur soi, crise de la conjugalité, individualisme, rapport différent à la société de consommation – pourrait simplement faire muter le modèle familial vers une famille plus restreinte ? Pour le dire plus simplement, considérez-vous que ce sont vraiment des freins matériels qui expliquent la fin de la famille nombreuse ?

Ma deuxième question porte sur un point que vous n'avez pas beaucoup évoqué : la quatrième mesure de votre rapport, sur le statut du jeune parent au travail, qui me paraît intéressante. La conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle est en effet beaucoup revenue dans nos auditions. Dans la consultation citoyenne que nous avons menée, elle n'est pas le premier frein évoqué mais, lorsque sont interrogés les Français sur les politiques publiques à mettre en œuvre, cette question des congés et de la conciliation revient. J'aimerais creuser cet élément avec vous.

Enfin, pour revenir à ma première idée – vous l'aurez compris, je plaide plutôt pour une stratégie du premier et du second enfant, mais le but est d'échanger –, se trouve la question du logement. Beaucoup de Français nous disent que qu'elle est l'un des principaux freins, qui s'exerce dès le premier ou le second enfant. Maxime Sbaihi nous rappelait ce vieil adage : « À Paris, au premier enfant, on campe ; au deuxième, on décampe. » Si le logement est le principal frein à la natalité et qu'il opère dès le premier ou le second enfant, cela pourrait contredire votre stratégie du troisième enfant. Comment articulez-vous ces deux aspects ?

M. Tristan Claret-Trentelivres. Premièrement, il est important de garder à l'esprit que nous avons essayé de nous concentrer sur les leviers accessibles aux pouvoirs publics. Il est évident que les dynamiques de conjugalité, notamment, sont actuellement défavorables.

Mais notre idée de nous concentrer sur le troisième enfant vient précisément du fait qu'il est plus facile pour les pouvoirs publics d'inciter les familles existantes à concevoir un enfant supplémentaire que de créer des familles. Une politique d'aide à la « familialisation » serait un domaine très difficile.

Concernant le choix rationnel de limiter la taille des familles, nous en faisons également le constat. Nous parlons même dans le rapport du « rendement marginal décroissant » des enfants, tel que perçu par les familles. Aujourd'hui, l'impression domine qu'avec deux enfants on a « coché la case » de la famille, et que les contraintes d'un enfant additionnel apparaissent plus coûteuses que les avantages. C'est tout à fait juste. Pour autant, nous constatons empiriquement et dans les études d'opinion que les personnes qui ont eu deux ou trois enfants disent presque universellement avoir hésité à en avoir un de plus. Cette hésitation se cristallise aujourd'hui en France – et notre mesure est pensée pour la France de 2025 – entre deux et trois enfants. Ce sont les modèles familiaux qui apparaissent envisageables à la grande majorité de l'opinion. La bascule se fait entre les deux, et c'est pourquoi la concentration de l'effort sur ce point nous paraît utile, pour toutes les raisons qu'a évoquées M. Bockel.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Ce que vous dites pourrait très bien s'appliquer au passage du premier au second enfant. Je voudrais donc comprendre ce focus sur le troisième, alors que cette hésitation existe aussi entre le premier et le deuxième. Mon sentiment, mais j'ai peut-être tort, est que pour le troisième enfant se jouent des choses bien plus larges que la question matérielle. Le symbolique vient très fortement percuter cette question, au-delà des contraintes matérielles comme la voiture. Par ailleurs, le décalage des âges de la vie, que toutes les personnes auditionnées ont mis en exergue, pose un vrai sujet : on décale d'environ dix ans l'arrivée du premier enfant. Je ne sais pas si, avec ce décalage, nous sommes encore en capacité de « rattraper », si je puis dire, ce troisième enfant.

M. Oscar Bockel. De manière extrêmement clinique, il y a effectivement un dilemme entre le premier et le second enfant. Il se trouve que ce dilemme est quasiment systématiquement tranché favorablement, dans 80 % des cas. À l'inverse, le dilemme qui existe entre le deuxième et le troisième enfant est, dans la majorité des cas, tranché négativement. Nous considérons que précisément, sur ce troisième enfant, il faut un petit coup de pouce.

Ensuite, l'effet d'aubaine change complètement la capacité à stimuler ces naissances. Si nous travaillons sur le premier enfant, nous sommes sur 300 000 naissances ; sur le deuxième, 250 000. Ce sont des naissances qui existent, stimulées ou non. Sur le troisième enfant, nous sommes à environ 80 000 naissances. Dès lors, une somme de 5 milliards peut avoir un effet très substantiel sur les troisièmes naissances, alors qu'elle serait complètement saupoudrée sur les premières ou les secondes.

Enfin, de manière empirique, il est possible de s'attarder sur certains cas. Des pays ont déjà essayé d'encourager les premières naissances. Je pense en particulier à la Pologne qui, sous le PiS, a fourni un effort fiscal considérable de l'ordre de 150 euros par mois pour toutes les familles. Il y a eu un effet d'anticipation des naissances mais aucun effet de stimulation à long terme. D'ailleurs, la Pologne est aujourd'hui le pays où le taux de fécondité est le plus faible en Europe. À l'inverse, et nous vous rejoignons sur ce point, la stimulation du second enfant fonctionne dans certains pays. La Russie avait dans les années 1990 et 2000 un modèle de famille à un enfant généralisé. Elle a donc adopté en 2007 une politique de subvention équivalant à 10 000 euros à la naissance du second enfant, permettant une augmentation très

significative de ces naissances. Il se trouve que, en France, nous n'avons pas ce problème à ce stade, nous proposons donc de nous concentrer sur le troisième enfant.

M. Tristan Claret-Trentelivres. Pour répondre à votre question sur le statut de jeune parent au travail, nous avons ouvert cette piste dans notre rapport sans la détailler précisément, car cela dépend beaucoup du type d'emploi et d'entreprise. Nous partons du constat que beaucoup de choses pèsent sur les épaules des jeunes parents et que, dans la conciliation de la vie familiale et professionnelle, le rôle des collectifs de travail, des entreprises et des administrations devrait être plus important. Il devrait entrer dans la politique sociale des entreprises, dans leur intérêt bien compris qui est le renouvellement de la force de travail. L'idée de ce statut serait de donner des avantages aux jeunes parents leur permettant une certaine flexibilité : priorité dans l'attribution des congés, organisation des horaires, dispositions de télétravail. Il est difficile d'aller plus loin dans l'abstrait, car la situation dépend des contraintes propres à chaque poste. Nous aurions plutôt tendance à considérer que la loi pourrait forcer, au niveau des branches ou de l'entreprise elle-même, à négocier avec les syndicats sur le type d'avantages pertinents. Mais nous pensons qu'il est important d'envoyer un signal aux jeunes parents, qui sont au centre de nos préoccupations, car ce sont eux qui assurent le renouvellement de la population française.

Mme Anne Bergantz, présidente. Ce problème de conciliation me semble un facteur important de la baisse de la natalité. Aujourd'hui, les femmes sont de plus en plus diplômées et, comme cela a été dit plusieurs fois, ne souhaitent pas sacrifier leur carrière. Or il existe un décrochage professionnel important au niveau du troisième enfant, avec beaucoup plus de temps partiel pour les femmes, voire des arrêts de travail, et une charge mentale considérable. Ne pensez-vous pas qu'il s'agit d'un point crucial, qui ne sera pas compensé par une subvention de 40 000 euros ? Cela explique, d'après ce que j'ai compris de nos auditions, que la famille idéale est aujourd'hui perçue comme étant de deux enfants maximum, et non plus de trois ou davantage. Avez-vous des propositions sur ce sujet précis, qui va au-delà de la simple garantie d'un mode de garde, et qui touche au fait de ne pas être pénalisée dans sa vie professionnelle ?

M. Oscar Bockel. Il s'agit effectivement d'un problème majeur auquel nous devons faire face. Il ne faut pas sous-estimer l'effet du mode de garde, qui doit être adapté. L'ensemble de la société doit s'ajuster aux contraintes des familles. Il ne s'agit pas seulement d'avoir accès à un mode de garde, mais aussi de s'interroger sur l'heure de fin de prise en charge, la flexibilité et le coût. Dans notre proposition à 10 milliards d'euros, nous nous sommes limités à la création de nouvelles places, mais une proposition plus ambitieuse viserait des modes de garde réellement de qualité, flexibles et gratuits ou accessibles financièrement.

Une deuxième proposition à laquelle nous réfléchissons est la possibilité d'une réduction des cotisations patronales pour les mères d'un enfant de moins de 5 ans. Cette mesure économique peut réduire la discrimination à laquelle elles font face. On se rend compte que l'inégalité de salaire entre hommes et femmes est quasi exclusivement une inégalité entre mères et pères. Mettre l'accent sur ce point par une incitation économique permettrait de rendre le recrutement des jeunes mères plus attractif.

Très rapidement, sur le modèle familial à deux ou trois enfants : nous constatons une hausse du nombre de Français qui n'ont pas d'enfants, notamment en raison de la chute de la conjugalité. Il faut partir du principe qu'il sera très difficile de résorber ce phénomène par des outils de politique publique. Par exemple, le taux synthétique de femmes qui n'ont pas d'enfants en 2024 est de 30 % en France. Ce taux est beaucoup plus important dans d'autres pays, atteignant 50 % à 60 % en Pologne ou en Corée du Sud. En partant du principe que ce

phénomène va perdurer, car il est le résultat d'un processus anthropologique profond, il devient nécessaire que les couples qui ont des enfants en aient trois pour atteindre un taux de fécondité suffisant. Statistiquement, si 40 % des personnes n'ont pas d'enfants, même si toutes les autres familles en ont deux, nous obtiendrions un taux de fécondité de 1,2. Nous serions alors très loin de l'objectif et déjà dans une zone d'infécondité aux conséquences économiques et sociétales extrêmement graves.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Pour aller au bout de votre réflexion, car ce n'est pas une proposition anodine que vous mettez dans le débat public, je vous cite : *« 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. »* On pourrait considérer que votre prime de 40 000 euros a souvent été instrumentalisée dans d'autres pays à des fins natalistes, accompagnant une injonction de l'État à faire des enfants, dans le cadre de politiques de « réarmement démographique ». Nous touchons ici peut-être à une contradiction de votre rapport : assumez-vous pleinement que la France doive porter une politique nataliste ? Par endroits, vous semblez l'assumer pour des raisons macroéconomiques et, par d'autres, vous parlez plutôt de « désir d'enfant », ce qui est plutôt notre position ici.

Je me fais l'avocat du diable sur votre deuxième argument, qui est de ne pas confondre avec une politique sociale. Mais avec une prime de 40 000 euros, n'est-on pas là non seulement dans un effet d'aubaine, mais aussi dans une politique sociale où l'on vient presque offrir une voiture à chaque Français ?

M. Tristan Claret-Trentelivres. Sur tous ces points, nous pensons qu'il faut clairement une politique nataliste. Nous l'assumons. Mais quand nous parlons de biais idéologiques, il ne s'agit pas de cela. Nous assumons qu'il faut inciter les gens à faire des enfants dans l'intérêt de la société et de tous les individus qui la composent. Le biais idéologique que nous soulignons est réactionnaire, il consisterait à essayer de revenir de force à un modèle familial traditionnel par des outils mal conçus. Cela ne fonctionne pas. C'est le cas quand on réserve les aides aux naissances dans le cadre du mariage, ou quand on décourage l'offre de garde pour favoriser la garde des enfants par la mère, comme en Hongrie. Le problème de ces politiques, au-delà des questions éthiques, est qu'elles ne fonctionnent pas. En forçant les femmes à choisir entre maternité et carrière, elles conduisent beaucoup d'entre elles à choisir leur carrière. Un soutien aux naissances bien compris doit au contraire les aider à articuler les deux.

Concernant les politiques sociales, nous voulons souligner le risque de confondre les politiques de lutte contre les inégalités et les politiques de soutien aux naissances. Notre objectif est que la mesure soit universelle et non soumise à conditions de ressources. Les deux politiques n'ont pas la même cible. Pour être efficaces, les politiques sociales doivent concentrer les moyens sur les ménages les plus modestes. Une politique nataliste, elle, doit viser à compenser pour tous les parents potentiels le coût des enfants. Une de leurs difficultés est que les politiques natalistes les plus efficaces sont peu progressives, voire régressives, car le coût ressenti des enfants dépend du niveau de revenu. La politique nataliste idéale compenserait la baisse de niveau de vie que ressentent les parents par rapport aux ménages de même revenu mais sans enfant. Sans atteindre cet idéal, il faut y tendre. Cela est complètement indépendant du niveau de lutte contre les inégalités souhaitée par ailleurs. On peut tout à fait avoir une imposition très progressive et un quotient familial déplafonné. L'un est une mesure nataliste, l'autre une mesure sociale.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Une autre question : on pourrait raisonner en se disant que cette prime de 40 000 euros constitue un effet d'aubaine, car les femmes en capacité d'avoir un troisième enfant ont peut-être commencé plus tôt, par choix. Le rapport de l'INED parle d'une sorte de spécialisation entre des femmes qui décident de ne pas avoir d'enfants et d'autres qui ont toujours envie d'une famille nombreuse. N'existerait-il pas un effet d'aubaine à accompagner des couples qui, de toute manière, souhaitent une famille nombreuse ? Et pour que votre mesure soit totalement efficace, ne faudrait-il pas des mesures qui permettent d'avancer l'âge du premier enfant ? J'ai eu mon premier enfant avec ma femme à 34 ans ; même si vous me donniez 200 000 euros, je ne suis pas sûr que nous serions en capacité d'en avoir un troisième. Dans les cas où l'âge du premier enfant est très décalé, la dimension financière n'est peut-être pas la seule réponse.

Par ailleurs, on nous dit que la conciliation vie professionnelle-vie privée est prioritaire dans la décision d'avoir un enfant de plus. Pourquoi ne pas avoir porté une mesure choc sur un congé parental très bien indemnisé et un peu plus long ? Si l'on doit choisir, pour le troisième enfant, entre une prime à la naissance et un congé bien indemnisé, lequel serait le plus pertinent ?

Mme Anne Bergantz, présidente. Je me permets de compléter. Vous avez dit que certaines mesures fonctionnaient et d'autres non. Si nous souhaitons inclure votre proposition à périmètre constant du budget de la branche famille, quelles mesures qui vous semblent inefficaces dans notre politique familiale actuelle proposeriez-vous de supprimer ?

M. Oscar Bockel. Sur l'effet d'aubaine et l'âge au premier enfant, je vous rejoins sur le décalage entre les temps de la vie et les temps biologiques. Les individus commencent à envisager d'avoir des enfants une fois leurs études finies, en couple stable, avec un travail fixe et un logement acheté. L'âge auquel ces conditions sont réunies a tendance à être de plus en plus retardé. Cependant, les politiques publiques permettant de réduire significativement cet âge sont extrêmement difficiles à mettre en œuvre et dépassent l'ampleur des mesures que nous proposons, qui se veulent cliniques et précises.

Sur la contrainte de fertilité et l'effet d'aubaine, il est vrai que sur les 60 % de familles qui s'arrêtent à deux enfants, une partie le fait pour des raisons de fertilité. Mais il s'agit d'une minorité. Même en faisant une décote, le nombre d'enfants non réalisés reste bien plus important entre le deuxième et le troisième qu'entre le premier et le second. Quant à l'effet d'aubaine, il est inhérent à toute politique, y compris sur les modes de garde. L'effet de levier porte nécessairement sur une minorité d'enfants. Il se trouve que précisément sur le troisième enfant l'effet d'aubaine est le plus faible, car très peu de parents en ont trois. C'est le propos clé que nous voulons tenir aujourd'hui.

M. Tristan Claret-Trentelivres. Concernant le coût de cette prime, que nous évaluons à 5 ou 6 milliards d'euros, il dépendra de son succès. Mais pour mettre ce coût en regard des effets potentiels, il faut avoir à l'esprit que, si cette prime fonctionne, et nous nous appuyons notamment sur l'exemple russe du milieu des années 2000, elle pourrait augmenter le taux de fécondité de 0,1 ou 0,15 enfant par femme. Une telle augmentation constituerait une hausse de 10 % des naissances et donc, à terme, 10 % de population supplémentaire. À supposer que la mesure fonctionne, 5 ou 6 milliards d'euros pour créer 10 % de Français supplémentaires ne nous paraît pas extrêmement coûteux.

S'agissant des avantages à supprimer pour financer cette mesure à enveloppe fixe, nous pourrions nous pencher sur les avantages familiaux en matière de retraite. Ils sont

intellectuellement justifiés mais leur effet nataliste est probablement très faible, car les individus ne se projettent pas assez loin pour les intégrer dans leur décision. Ils fonctionnent donc en pratique très largement comme un effet d'aubaine. Sans doute des économies sont réalisables sur ce sujet.

M. Oscar Bockel. Juste en complément, sur l'âge moyen des mères à l'accouchement : selon l'INSEE, il est de 30,7 ans pour le second enfant et de 32,5 ans pour le troisième, d'après des données du milieu des années 2010. La situation a pu être retardée légèrement, mais elle atteste que nous sommes encore relativement loin d'une situation où les troisièmes enfants naîtraient à 37-38 ans, ne laissant aucun espace biologique.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Est-ce que vous prévoyez cette prime de naissance pour le quatrième enfant, ou seulement le troisième ?

M. Tristan Claret-Trentelivres. Nous nous sommes concentrés uniquement sur le troisième, car nous pensons qu'il est important pour les pouvoirs publics d'envoyer un message clair en faveur du modèle familial à trois enfants. Pour les raisons démographiques évoquées par M. Bockel, si nous voulons atteindre une fécondité proche de deux dans un environnement où un quart de la population ou plus n'aura pas d'enfants, il faut que le modèle familial le plus répandu soit celui de trois enfants.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Puisque vous avez travaillé sur cette question, avez-vous examiné le maquis des aides budgétaires et fiscales ? Si oui, recommandez-vous des simplifications, une meilleure lisibilité ?

Enfin, concernant les 200 000 places de garde supplémentaires que vous recommandez, beaucoup de personnes que nous avons auditionnées ont remis en cause la capacité du pays à atteindre cet objectif, repris d'ailleurs par Élisabeth Borne. Est-ce une mesure que vous considérez comme un vœu pieux, ou pensez-vous qu'elle est réalisable si nous nous en donnons les moyens ?

M. Tristan Claret-Trentelivres. La simplification du système est un sujet important pour les familles. Les aides sont nombreuses, avec des conditions de ressources qui changent constamment. Nous n'avons pas fait de travail point par point sur ce sujet, car nous voulions nous concentrer sur les mesures les plus prioritaires. Dans le cadre d'une remise à plat de la politique familiale, un regard général sur ces dispositifs serait néanmoins bienvenu. Je pense que le fait de réuniversaliser la politique familiale, comme nous l'appelons de nos vœux, conduirait à la simplifier, car une grande partie de son illisibilité vient de sa mise sous conditions de ressources.

M. Oscar Bockel. Sur la capacité à créer ces places de garde, deux choses sont à avoir en tête. D'abord, la question de l'effort financier. Jusqu'ici, l'État et les collectivités ne se sont pas donné les moyens d'une politique réellement ambitieuse. Avec des salaires bas et des conditions de travail difficiles, l'ambition reste sur le papier. Avec des salaires réellement attractifs et la création d'une filière de formation, beaucoup de personnes seraient intéressées.

Ensuite, nous avons une fenêtre d'opportunité actuellement. Malheureusement, il y a eu beaucoup moins de naissances l'année dernière et les chiffres continuent de baisser. Le nombre d'enfants à prendre en charge est donc relativement faible, pouvant permettre une montée en puissance progressive. Le fait d'avoir des cohortes relativement limitées permet de répondre plus facilement à la demande dans les trois années qui viennent. Par ailleurs, des

économies peuvent être réalisées au niveau des cohortes plus élevées qui entrent au collège ou à l'école primaire, permettant de réallouer certaines ressources pour le futur.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Si l'on fait un calcul rapide, la prime de 40 000 euros équivaut à environ 3 000 euros par mois pendant un an pour un congé parental. Est-ce une alternative qui vous a traversé l'esprit ? Auriez-vous pu proposer un congé parental payé à 3 000 euros par mois pendant un an, ce qui aurait permis à l'un des parents d'être présent ?

M. Tristan Claret-Trentelivres. Oui, tout à fait. Nous avons bien réfléchi à ce point. Nous avons fait le choix d'une somme forfaitaire pour maximiser l'effet de levier de la mesure en neutralisant la préférence pour le présent des ménages. En donnant une somme forfaitaire, libre au ménage de l'utiliser comme il l'entend. Mais en la diluant sur la durée, même si la somme finale est la même, nous limitons l'effet de la mesure, à effort financier donné.

M. Oscar Bockel. En complément sur le congé parental, nous considérons plutôt positivement la mesure actuellement mise en œuvre. La question centrale est celle de l'enchaînement entre la fin du congé parental et le début du mode de garde. Aujourd'hui, les parents se retrouvent souvent livrés à eux-mêmes après la fin du congé de maternité, car la prise en charge en mode de garde se fait beaucoup plus tardivement. Nous avons un entre-deux qui est extrêmement délicat. Une politique publique efficace, qui vise à créer un sentiment de sécurité pour les parents, ferait particulièrement attention à l'enchaînement entre ces deux moments de la vie parentale.

La séance s'achève à onze heures cinq.

Membres présents ou excusés

Présents. – Mme Anne Bergantz, Mme Joséphine Missoffe, M. Jérémie Patrier-Leitus

Excusée. – Mme Constance de Pélichy