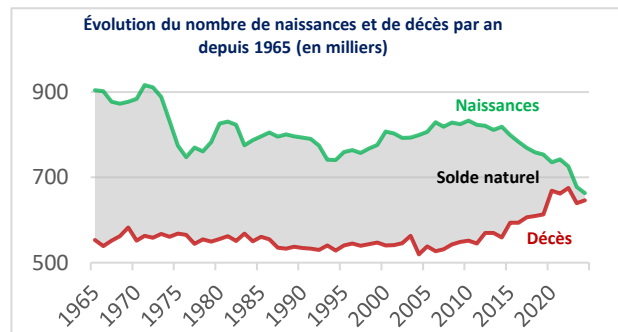


DANS UN CONTEXTE D'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE, QUELS ENJEUX POUR NOTRE POLITIQUE FAMILIALE ?

En 2024, on a décompté 663 000 naissances et 646 000 décès en France. **Le solde naturel s'est ainsi établi à + 17 000 personnes, soit son niveau le plus faible depuis la fin de la Première Guerre mondiale¹.** Selon toute vraisemblance, dans les toutes prochaines années, le solde naturel de la France deviendra négatif, et la croissance de la population française ne sera dès lors soutenue que par l'immigration.

Cette situation interroge dans un contexte où la France a, pendant longtemps, semblé échapper au ralentissement démographique du continent européen. Toutefois, depuis 2010, **le nombre de naissances annuelles connaît une baisse tendancielle, qui s'accélère depuis 2022.**

La démographie française rejoint ainsi les tendances structurelles observées au niveau mondial : alors que l'indice conjoncturel de fécondité (ICF)² mondial était de 5,1 enfants par femme en 1965, il s'établit en 2024 à 2,3 enfants par femme³. Selon les projections des Nations Unies, la population mondiale sera ainsi en déclin d'ici la fin du siècle.



Source : Insee.

Or, la baisse de la natalité et le vieillissement démographique de la population soulèvent des **enjeux majeurs pour l'économie et le financement du système de protection sociale**. Face à ces constats, les corapporteurs ont cherché à comprendre les causes de la baisse de la natalité en France, à estimer l'effet que peut avoir la politique familiale sur la décision d'avoir, ou non, un ou plusieurs enfants, et enfin à identifier les principaux leviers d'action pour favoriser la concrétisation du désir d'enfants chez les individus qui le souhaitent.

Les corapporteurs ont conduit plusieurs auditions avec la Caisse nationale des allocations familiales, les services de l'État, les représentants des associations familiales et des chercheurs dont la contribution a nourri les réflexions présentées dans cette note.



Rapporteure
Mme Perrine Goulet
Députée de la Nièvre
(Les Démocrates)



Rapporteure
Mme Karine Lebon
Députée de La Réunion
(Gauche Démocrate et Républicaine)



Rapporteur
M. François Ruffin
Député de la Somme
(Écologiste et Social)

¹ Insee, Bilan démographique 2024, 14 janvier 2025.

² L'indicateur conjoncturel de fécondité, ou somme des naissances réduites, mesure le nombre d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie, si les taux de fécondité observés l'année considérée à chaque âge demeuraient inchangés.

³ Christian Dessouroux, Christian Vandermotten, « Baisse massive de la fécondité mondiale en 20 ans, illustrée en cartes », *Population et Sociétés*, janvier 2024.

I. LES FACTEURS DE LA BAISSÉ DE LA NATALITÉ EN FRANCE

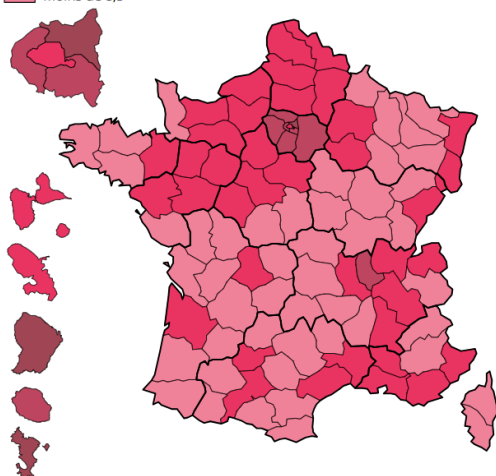
A. Un ralentissement démographique marqué par des disparités territoriales

L'ensemble du territoire hexagonal connaît un ralentissement démographique. Si certaines régions (Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Grand Est, Hauts-de-France et Normandie) ont déjà connu leur pic démographique, les autres régions métropolitaines devraient l'atteindre après 2044, selon le scénario central de l'Insee⁴. Le solde naturel limiterait ainsi la croissance démographique de toutes les régions métropolitaines, en dehors de l'Île-de-France dont la population, plus jeune, présente un taux de fécondité plus élevé.

Les territoires ultra-marins font quant à eux face à des situations contrastées : si les populations de Mayotte, de La Réunion et de la Guyane devraient poursuivre leur croissance, soutenue par un solde naturel positif, la Guadeloupe et la Martinique, dont la population est vieillissante, seraient confrontées à des soldes naturels négatifs.

Taux de natalité en 2023 (en ‰)

- 14,7 ou plus
- de 11,1 à moins de 14,7
- de 8,5 à moins de 11,1
- Moins de 8,5

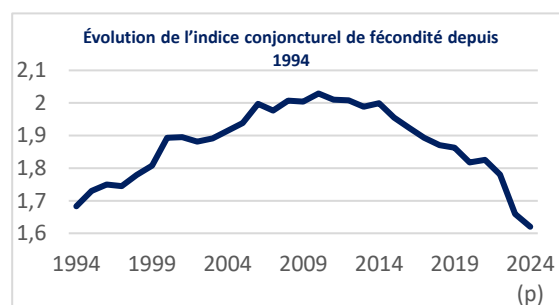


Source : Insee.

Enfin, si la natalité résiste mieux dans les grandes métropoles, **la fécondité est plus faible dans la ville-centre que dans les autres communes de l'agglomération**, les couples faisant le choix de s'éloigner pour bénéficier de logements plus grands et moins coûteux⁵.

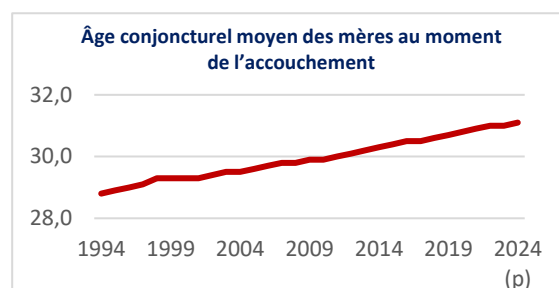
B. Une baisse de la natalité résultant d'une diminution de la fécondité

La diminution du nombre de naissances est essentiellement due à la **baisse de la fécondité** : l'ICF s'élevait à 2,03 enfants par femme en 2010, contre 1,62 enfant par femme en 2024.



Source : Insee.

Cette diminution de l'ICF s'accompagne d'un **recul constant de l'âge moyen des mères au moment de l'accouchement**, qui s'établit à 31,1 ans en 2024. L'âge moyen des mères à la naissance du premier enfant recule également et se situe aujourd'hui autour de 29 ans⁶.



Source : Insee.

C. Les facteurs de diminution de la fécondité

Deux catégories de facteurs peuvent être identifiées pour expliquer la diminution de la fécondité des femmes, et donc de la natalité.

⁴ Insee, « D'ici 2070, un tiers des régions perdraient des habitants », *Insee première*, 24 novembre 2022.

⁵ Insee, « La fécondité baisse moins dans les grandes métropoles », *Insee première*, 9 février 2021.

⁶ Institut national d'études démographiques, « L'évolution démographique récente de la France 2024 », *Population*, n° 4-2024, annexe 4.

D'une part, **l'évolution des préférences individuelles et des normes sociales** conduit à un déclin du désir d'enfants chez les femmes en âge de procréer. Le recours à la contraception, l'allongement des études et l'émancipation économique par l'insertion sur le marché du travail, ou encore le report de la mise en couple sont autant de facteurs qui les conduisent à désirer moins d'enfants, à en retarder la conception, voire à ne pas souhaiter devenir mères.

D'autre part, **les contraintes économiques, financières, sociales ou encore biologiques** auxquelles sont exposés les couples contribuent également à la baisse de la fécondité, sans que celle-ci ne découle d'un déclin du désir d'enfants. Elles sont diverses et difficiles à isoler les unes des autres. Les **contraintes économiques** renvoient, entre autres, à la disponibilité et au prix d'un logement adapté aux enfants, à la stabilité de l'emploi, aux coûts d'entretien et d'éducation des enfants. Les **contraintes socio-temporelles** correspondent aux exigences de conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle, à l'existence de solidarités familiales intergénérationnelles et de structures d'accueil du jeune enfant. Enfin, les **contraintes biologiques** recoupent la question de l'infertilité, qui touche un couple sur quatre en France, et un couple sur six au niveau mondial⁷, en lien notamment avec le recul de l'âge de la maternité.

Ces contraintes permettent d'expliquer **l'écart qui semble se creuser entre le désir d'enfants exprimé et sa concrétisation**. À cet égard, l'enquête diligentée par l'Union nationale des associations familiales (Unaf) montre que le désir d'enfants serait stable dans le temps et se situerait autour de 2,3 enfants par couple⁸. Si les démographes pointent certaines limites méthodologiques de cette enquête, l'existence d'un écart entre la proportion de personnes qui déclarent ne pas vouloir d'enfants (4 %) et la proportion de personnes demeurées sans enfant (15 %) est démontré par d'autres travaux⁹.

II. LA POLITIQUE FAMILIALE PEUT CONTRIBUER À LIMITER LA BAISSÉ DE LA NATALITÉ SANS POUR AUTANT INVERSER CETTE TENDANCE STRUCTURELLE

A. La politique familiale peut contribuer à lever une partie des obstacles à la concrétisation du désir d'enfants

La politique familiale repose sur deux leviers principaux : d'une part, les **prestations familiales**, qui aident les familles à faire face aux charges financières qu'entraînent la naissance, l'entretien et l'éducation d'un enfant ; d'autre part, les **services aux familles**, et en premier lieu les modes d'accueil du jeune enfant, qui favorisent la conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle, en particulier pour les mères.

L'ampleur de la politique familiale française et l'accent mis sur le soutien aux modes de garde sont souvent avancés pour expliquer le rebond de la natalité observé en France dans les années 2000. À l'inverse, l'Unaf met en avant la dégradation des soutiens apportés aux parents depuis 2008 (abaissement des plafonds du quotient familial, modulation des allocations familiales en fonction des revenus du ménage, etc.) pour expliquer la chute de la natalité à l'œuvre depuis 2010.

Toutefois, **s'il est certain que l'existence d'une politique familiale ambitieuse a un effet sur la natalité, il est très difficile d'en mesurer l'ampleur et l'efficacité**, au regard de la diversité des contraintes qui pèsent sur les individus, et du caractère profondément intime de la décision de concevoir un enfant. Si les seules incitations financières à la natalité semblent constituer des politiques coûteuses à l'efficacité limitée¹⁰, **les dispositifs d'accueil des jeunes enfants, d'organisation du travail et de partage des tâches domestiques, dans un objectif d'équilibre entre la vie professionnelle et la vie personnelle et d'égalité entre les femmes et les hommes**, tendent à favoriser la réalisation du désir d'enfants en permettant aux femmes de ne pas avoir à arbitrer entre maternité et emploi.

B. Le soutien public aux familles ne doit pas se résumer aux dispositifs de la politique familiale

La concrétisation du désir d'enfants, si elle peut être favorisée par les dispositifs de la politique

⁷ Samir Hamamah, Salomé Berlioux, rapport sur les causes d'infertilité, février 2022.

⁸ Unaf, L'idéal personnel moyen du nombre d'enfants en France, 2023.

⁹ Institut national d'études démographiques, enquête « Étude des relations familiales et intergénérationnelles », 2005.

¹⁰ Lidia Cruces, « Financial Incentives to Fertility : From Short to Long Run », décembre 2024.

familiale, dépend également de la levée d'autres contraintes. **La stabilité de la situation conjugale et professionnelle ainsi que le fait de disposer d'un logement adapté** sont des facteurs essentiels de sécurisation des ménages leur permettant de se projeter dans l'avenir et de décider de concevoir un enfant.

Or, aujourd'hui, les personnes en âge de procréer font face à des difficultés d'insertion professionnelle. Elles sont par ailleurs confrontées à un désajustement entre le marché du travail, concentré dans le centre des grandes agglomérations, et le marché du logement, dont le coût oblige précisément à s'en éloigner. **Ainsi, la situation économique et sociale des jeunes gens, leur instabilité professionnelle, de même que l'anxiété climatique et l'incertitude de la situation géopolitique mondiale, contribuent fortement à reporter voire à renoncer à la conception d'un enfant.**

Dès lors, **les politiques de la jeunesse, du logement¹¹ et de l'emploi doivent pleinement intégrer toute action de soutien aux familles et à la natalité, et systématiquement viser l'égalité entre les femmes et les hommes.**

C. La politique familiale doit s'adapter aux nouvelles configurations familiales

La politique familiale française, pensée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, a su s'adapter à l'évolution des normes sociales et donc des configurations familiales : service d'intermédiation des pensions alimentaires, allocation de soutien familial, congé paternité allongé. Néanmoins, **les efforts engagés doivent être poursuivis afin de pleinement prendre en compte les réalités des familles d'aujourd'hui**, notamment les séparations de plus en plus fréquentes, de même que les situations de monoparentalité, en particulier dans les départements ultramarins.

À ce titre, la **réflexion sur les conditions d'attribution des allocations familiales**, aujourd'hui versées à partir du deuxième enfant, doit être poursuivie pour mieux tenir compte de la réduction de la taille des fratries et mieux accompagner l'arrivée du premier enfant.

Un meilleur **développement des politiques d'accompagnement à la parentalité** pourrait également prévenir une partie des séparations qui interviennent immédiatement après la naissance de l'enfant (« *baby clash* »). Les dispositifs de médiation familiale et conjugale, de même que le parcours d'accompagnement social en cas de séparation conçu par la Cnaf, constituent des mesures salutaires pour **prendre en compte l'extrême vulnérabilité sociale, économique et psychologique que la séparation provoque pour les parents et les enfants.**

La **monoparentalité**, qui fait reposer la charge des enfants essentiellement sur les femmes, doit en outre ne plus être considérée comme une situation exceptionnelle, mais comme la réalité de très nombreuses familles. Le soutien aux familles monoparentales est donc primordial pour lutter contre leur précarité structurelle et favoriser l'insertion sociale et professionnelle des mères, et ce d'autant plus dans les territoires ultramarins. À cet égard, les réflexions sur la **déconjugalisation de l'allocation de soutien familial (ASF)** doivent se poursuivre afin que le bénéfice de prestations sociales en lien avec la monoparentalité ne soit pas un obstacle à la remise en couple du parent isolé.

Enfin, **les enjeux de santé publique en lien avec l'infertilité** ne doivent pas être minimisés. Les parcours d'accompagnement des couples qui s'y trouvent confrontés doivent être renforcés pour autoriser, dans la mesure du possible, la concrétisation du désir d'enfants.

En conclusion, les rapporteurs rappellent qu'une société où il y a moins d'enfants est une société où l'on tolère de moins en moins les enfants. Or, **exclure les enfants de certains lieux, c'est aussi exclure leurs parents, et plus encore leurs mères.** À l'inverse, une société ouverte et adaptée aux enfants accueille la parentalité dans toutes ses formes et lève une partie des obstacles à la concrétisation du désir d'enfants. À ce titre, les rapporteurs soulignent que la politique familiale peut soutenir d'autres objectifs que la natalité : la bonne santé et l'éducation des enfants ; l'émancipation et l'indépendance économique des femmes ; l'accompagnement de la parentalité sous toutes ses formes (monoparentalité, homoparentalité).

¹¹ À cet égard, une étude brésilienne a montré que le fait de disposer d'un logement de taille adaptée à la vie de famille pouvait entraîner une hausse de 30 % de la probabilité moyenne

d'avoir un enfant chez les personnes âgées de 20 à 25 ans. Dimas Fazio, Tarun Ramadorai, Janis Skrastins, Bernardus Ferdinandus Nazar Van Doornik, « Housing and Fertility », 6 décembre 2024.