

Baisse de la natalité en Europe

Faire face à l'urgence démographique

• Introduction

Le « vieux continent » n'est pas qu'une expression. L'Union européenne se trouve confrontée à un défi majeur : sa population diminuera d'ici à 2100 de près de 7% par rapport à 2019 (-31 millions de personnes). Après des années d'augmentation continue, elle culminera à 449 millions de personnes en 2026 avant de baisser progressivement, pour atteindre environ 441 millions en 2050 puis 416 millions à la fin du siècle¹, hors élargissement.

L'« hiver démographique » dénoncé entre autres par le Pape François est notamment lié au fait que les « baby-boomers » nées

dans les années 1950-1960 ne sont plus en âge de procréer, que des générations significativement moins nombreuses leur succèdent dans l'échelle des âges et que les jeunes femmes ont en moyenne moins d'enfants que leurs mères.

Tous concernés par cette évolution, bien que dans des proportions variables, les États membres de l'UE tentent de mettre en place ou de renforcer leur politique familiale. À défaut de disposer de compétences propres dans ce domaine, l'Union européenne agit quant à elle sur divers leviers, comme la conciliation entre vie privée et vie professionnelle ou l'égalité entre hommes et femmes.

TRAVAIL &
AFFAIRES
SOCIALES

DÉCRYPTAGE
JUILLET 2022

#construireleurope
#santé

Isabelle Marchais
Chercheuse
associée Santé et
Démographie à
l'Institut Jacques
Delors

I • Une natalité en baisse dans l'UE

I UN RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS QUI N'EST PLUS ASSURÉ

L'Europe vieillit. Selon le scénario de référence des dernières projections démographiques publiées par Eurostat², la part des personnes âgées de 65 ans et plus dans la population totale de l'Union européenne (UE-27) devrait passer de 20% au début de 2019 à 31% d'ici à la fin du siècle ; celle des plus de 80 ans pourrait même plus que doubler, de 6 à 15%. Dans le même temps, la proportion d'enfants (0-14 ans) devrait passer de 15,2% (67,8 millions) à seulement 13,9% (58 millions), accusant même un niveau bas de 13,6% entre 2035 et 2045.

Différents facteurs expliquent cette évolution, dont en premier lieu la baisse de la natalité. Au fil des ans, et malgré un léger rebond en 2008, **le nombre de naissances (vivantes) dans l'UE a diminué à un rythme relativement régulier, passant de 4,4 millions en 2001 à un peu moins de 4,1 millions en 2020**, avec un rebond modeste de 4,7 millions de naissances en 2008³. Des baisses record ont été enregistrées au Portugal (-25%) et en Italie (-24%) tandis que des hausses supérieures à 20% ont été observées en Suède, à Chypre et en Tchéquie⁴. Il faut aussi noter que, du fait de la pandémie de Covid-19, l'année 2020 a été très particulière du point de vue de la démographie. Il est alors né 736 000 enfants en France, soit l'effectif le plus faible depuis 1945.

Autre fait notable, le taux brut de natalité dans l'UE⁵, qui était passé de 10,2‰ en 2001 à 10,6‰ en 2008, a depuis diminué pour atteindre 9,1‰ en 2020. Cette tendance est majoritaire, avec certes une augmentation dans neuf États membres sur la période mais une baisse dans une quinzaine d'États membres et une stabilisation en Bulgarie, en Lituanie et en Autriche. En 2020, les taux bruts de natalité les plus élevés ont été observés en Irlande (11,2 naissances pour 1000 personnes), à Chypre (11,1 ‰), en France et en Suède (10,9‰), tandis que l'Italie (6,8 ‰), l'Espagne (7,2 ‰), la Grèce (7,9 ‰) et le Portugal (8,2‰) affichaient les niveaux les plus bas⁶.

Si le nombre absolu de naissances n'a peu ou prou cessé de diminuer dans l'UE, le nombre d'enfants par femme a montré une tendance plus irrégulière depuis vingt ans. L'indicateur conjoncturel de fécondité⁷, obtenu en faisant la somme des taux de fécondité par âge de la période considérée, est passé de 1,43 en 2001 à 1,57 en 2008-2010, diminuant à 1,51 en 2013 avant de légèrement augmenter jusqu'à 1,57 en 2016 pour retomber ensuite et atteindre un petit 1,50 en 2020⁸. Ce seuil se situe très en-deçà du seuil de renouvellement des générations (2,1 enfants dans les pays développés), considéré comme le niveau requis pour garder constante la taille d'une population en l'absence de migration⁹.

I UNE SITUATION PARTICULIÈREMENT INQUIÉTANTE AU SUD DE L'UE

Le tableau reste cependant contrasté au sein de l'UE, avec **une fécondité plus élevée dans le Nord de l'Europe et toujours plus faible dans le Sud**. « Ce contraste Nord-Sud était déjà présent il y a 30 ans, il semble donc peu lié à la conjoncture, mais plutôt à des facteurs de fond », analyse Gilles Pison, professeur émérite au Muséum d'histoire naturelle, chercheur associé à l'Institut national d'études démographiques (Ined)¹⁰.

La France demeure l'État membre qui affiche le taux de fécondité le plus élevé¹¹ – même si celui-ci est aussi en baisse (1,83 naissances vivantes par femme en 2020 contre 2,0 en 2014 et 1,86 en 2019) – devant la Roumanie (1,80), la République tchèque (1,71), le Danemark (1,68) et la Suède (1,67), tandis que les taux les plus bas sont observés à Malte (1,13), en Espagne (1,19) et en Italie (1,24)¹². Plus généralement, le taux de fécondité total a depuis 2001 enregistré ses plus fortes baisses en Finlande, à Malte, en Irlande et au Luxembourg, et ses plus fortes hausses en République tchèque et en Roumanie.

L'Espagne et l'Italie, mais aussi le Portugal et la Grèce sont confrontés à un vrai risque démographique, aggravé par le départ vers l'Europe du Nord de nombreux jeunes au chômage. Outre de réelles difficultés économiques et sociales, les spécialistes évoquent à propos de ces pays des inégalités entre hommes et femmes souvent plus marquées que dans le reste de l'Europe et un partage

plus inégal des tâches au sein du couple. Les politiques visant à permettre aux femmes de concilier travail et vie familiale y sont également moins développées. Autre explication avancée, la société y considère encore trop souvent que la maternité n'est pas compatible avec un emploi, du moins dans les premières années de l'enfant.

A contrario, **l'Allemagne a réussi à redresser son taux de fécondité (1,53)**, désormais un peu au-dessus de la moyenne européenne. Les préoccupations démographiques y ont ces dernières années conduit les gouvernements successifs à investir dans des mesures visant à aider les femmes à mieux concilier désir d'enfant et aspirations professionnelles et à muscler la politique familiale, par exemple avec la construction de crèches dans les grandes villes.

Alors que l'évolution annuelle était mauvaise depuis 2017, **les pays scandinaves ont connu un redressement de la natalité pendant la pandémie**, qui pourrait s'expliquer par un attachement plus prononcé à l'équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle et par des politiques sociales incitatives (allocations, congés parentaux, soutien à la procréation, filets de sécurité sociaux aux jeunes parents), assorties d'une bonne santé économique. Ce redressement reste à confirmer.

Les pays du centre et de l'est de l'Europe ont quant à eux connu des évolutions erratiques de leur démographie au cours des trente dernières années. La chute du mur de Berlin en 1989 et les bouleversements qu'elle a engendrés ont provoqué en quelques années un effondrement du taux de fécondité dans l'ancien bloc communiste. Dix ans plus tard, l'indicateur était encore très bas dans la plupart de ces pays. Parmi les causes avancées figurent les difficultés liées à la conjonction de plusieurs facteurs : la transition vers une économie de marché, le recul des politiques sociales, l'adoption par les jeunes générations des valeurs occidentales (priorité à la réalisation des désirs personnels et aux libertés individuelles)¹³. L'indicateur s'est ensuite lentement relevé, avant que la crise financière de 2007-2008 ne vienne interrompre la hausse, laquelle a repris à la sortie de la crise vers 2012-2013 puis s'est ensuite accélérée, permettant à

la majorité de ces pays de retrouver une fécondité plus élevée. C'est davantage le solde migratoire, et en particulier l'important exode des jeunes, qui explique la baisse de la population enregistrée ces dernières années dans un grand nombre de pays d'Europe centrale et orientale – Bulgarie, Lettonie et Lituanie notamment mais aussi Croatie, Estonie, Hongrie, Pologne et Roumanie – et qui s'accompagne d'une peur d'affaiblissement voire d'effacement de leurs valeurs culturelles et de disparition.

I DES NAISSANCES PLUS TARDIVES

Outre le nombre de femmes en âge de procréer et leur fécondité, divers facteurs influent sur la démographie, comme les aides financières versées aux familles, les modes de garde, l'âge de scolarisation des jeunes enfants, les congés parentaux, la flexibilité du travail ou les investissements dans la petite enfance. « C'est dans les pays où les femmes travaillent qu'elles font des enfants. C'est là où les moins qualifiées peuvent ne pas renoncer au travail et où les plus qualifiées peuvent ne pas renoncer aux enfants que la fécondité, au moins, se maintient », explique le sociologue Julien Damon (chercheur associé à l'IJD)¹⁴.

La baisse de la natalité dans l'UE peut dès lors s'expliquer de diverses manières : sociétales – changement des modes de vie, mariages moins nombreux et plus tardifs, modification des cadres familiaux, évolution des mentalités, désir d'enfant plus tardif – ; matérielles – coût élevé et pénurie de logements, problèmes d'emploi, éloignement du lieu de travail, appauvrissement des jeunes, fermeture des maternités de proximité – ; psychologiques – peur de l'avenir, du chômage et du déclassement, « éco-anxiété », peur d'un monde trop peuplé.

C'est ainsi que l'âge moyen des femmes à la naissance de leur premier enfant, qui dans l'UE était de 28,9 ans en 2014, n'a depuis cessé d'augmenter pour atteindre 29,5 ans en 2020¹⁵. Cet âge moyen s'est accru dans tous les États membres et atteint ou dépasse 30 ans dans plusieurs d'entre eux – Chypre, Italie, Espagne, Luxembourg, Irlande, Grèce, Pays-Bas, Portugal –, tandis que **la part des naissances des mères âgées de 40 ans et plus a plus que doublé ces vingt dernières**

années (5,5% en 2020) -10,2% des naissances en Espagne, 8% ou plus en Irlande, en Italie, en Grèce et au Portugal. Ce mouvement s'accompagne d'une hausse de l'âge moyen des mères, susceptible de conduire à son tour à une plus grande proportion de femmes sans enfants à l'issue de leur vie féconde¹⁶.

À cela s'ajoute un problème encore mal documenté et trop faiblement pris en charge par les pouvoirs publics : **la baisse de la fertilité**, qui pourrait en partie être liée au recul de l'âge de la première maternité mais aussi à certains modes de vie (tabac, stress, malbouffe) ou aux perturbateurs endocriniens. S'y attaquer supposerait en premier lieu de renforcer l'information et la prévention, et d'agir sur l'alimentation et les comportements.

II • Des politiques familiales entre soutien à la natalité et réduction des inégalités

I DES AIDES PUBLIQUES POUR LA FAMILLE ET LES ENFANTS

Selon la définition de l'OCDE, les dépenses publiques afférentes aux prestations familiales correspondent à l'ensemble des aides financières versées par les pouvoirs publics au titre exclusif de la famille et des enfants, que ce soit en nature ou sous forme de prestations en espèces. Les dépenses enregistrées dans d'autres domaines de la politique sociale, tels que la santé et le logement, aident également les familles mais de manière non exclusive, et ne sont donc pas prises en compte par cet indicateur. Selon l'OCDE, il existe trois grandes catégories de dépenses publiques en prestations familiales¹⁷ :

- les transferts monétaires dont bénéficient les familles avec enfants au titre de ces derniers (prestations en espèces), à savoir les allocations pour enfant à charge – dont le montant varie dans certains pays en fonction de l'âge de l'enfant et qui sont parfois soumises à condition de ressources – et les compléments de revenu versés par les pouvoirs publics pendant les périodes de congé parental et aux familles monoparentales.

- les dépenses publiques sous la forme de services aux familles avec enfants (prestations en nature) qui regroupent le financement direct et le subventionnement des prestataires de services de garde d'enfants et des établissements d'enseignement préélémentaire, l'aide publique à la garde d'enfants prenant la forme de versements pré-affectés aux parents, les dépenses publiques d'aide en faveur des jeunes et de l'hébergement en pensionnat, les dépenses publiques en matière de services d'aide à la famille (à savoir les services d'aide assurés dans un centre extérieur ou à domicile à l'intention des familles dans le besoin).
- l'aide financière apportée aux familles par l'intermédiaire de la fiscalité : exonérations (par exemple, le revenu tiré des allocations pour enfants à charge n'est pas pris en compte dans l'assiette de l'impôt), déductions fiscales pour enfant (montants au titre des enfants qui sont déduits du revenu brut sans être retenus pour le revenu imposable), crédits d'impôt pour enfant (qui viennent en déduction de l'impôt exigible).

Selon l'indicateur de l'OCDE, le niveau des dépenses publiques en prestations familiales varie ainsi considérablement d'un pays à l'autre : en 2017, il avoisinait 3,40% du PIB au Danemark, 3,39%, en Suède, 2,88% en France, 2,86% en Finlande, 2,73% en Hongrie ou 2,32% en Allemagne, mais seulement 1,19% en Espagne, 1,20% au Portugal, 1,49% aux Pays-Bas, 1,56% en Irlande et 1,62% en Grèce¹⁸.

Ces différences s'expliquent par le degré de volontarisme des autorités mais sont aussi liées à la situation démographique du pays (proportion de jeunes), à l'âge d'entrée dans le système scolaire, au champ plus ou moins large des prestations familiales (allocations familiales, services d'accueil des enfants, indemnités et congés parentaux) et à l'arbitrage qui est fait entre différentes formes d'aides. Il faut en outre noter que certaines institutions ont une vision plus large des prestations familiales, faisant apparaître des montants de dépenses plus élevés¹⁹.

I SOLIDARITÉ HORIZONTALE OU VERTICALE

Derrière la notion de « politique familiale » se cachent des dispositifs institués à diverses époques, conçus avec des objectifs variés (réduction des inégalités ou soutien à la natalité), obéissant à diverses conceptions. On peut dès lors considérer que les politiques familiales (le pluriel permettant de prendre en compte la variété des modèles familiaux) « sont des programmes publics qui identifient les familles comme cibles d'action mises en œuvre pour avoir un impact sur les ressources des ménages, sur la vie quotidienne des enfants et des parents, sur les partages et les équilibres domestiques, voire sur les structures familiales elles-mêmes et sur la dynamique démographique d'un pays »²⁰.

Tous les États membres de l'UE octroient par exemple des allocations familiales. Mais des différences notables existent en ce qui concerne l'accès, le financement, les modalités de calcul et les critères de redistribution qui sous-tendent ces différents dispositifs, différences qui logiquement traduisent les préférences et les situations propres à chaque pays.

Dans certains cas, l'accent est mis sur un modèle de redistribution horizontale ; chaque parent ayant droit aux allocations familiales reçoit le même montant d'allocations, indépendamment de ses revenus. L'objectif est de compenser les différences de niveaux de vie entre les familles avec enfants et les autres ménages et partant de soutenir la natalité. Ces systèmes reposent sur l'idée que **les allocations familiales permettent de mutualiser la charge d'enfants au niveau de la société**, avec une redistribution des ménages sans enfants vers les ménages avec enfants.

Dans d'autres cas, l'accent est mis sur un mécanisme de solidarité verticale ; les allocations sont réservées à certains parents, en fonction de leurs revenus, de leur situation professionnelle, de la structure de la famille ou autres. L'objectif premier est alors de lutter contre la pauvreté.

I UNE POLITIQUE SOUS CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

Au sein de l'UE, **une majorité de pays conditionnent l'octroi des allocations familiales aux revenus** (l'Espagne, la Bulgarie, la Pologne, l'Italie, le Portugal, la Slovaquie, la République tchèque, Chypre, la Croatie, le Danemark, la Grèce, Malte et la France). Une dizaine ne prévoient pas de condition de ressources (l'Irlande, la Lettonie, le Luxembourg, l'Allemagne, la Slovaquie, la Suède, l'Autriche, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie). Quelques-uns (la Belgique, la Lituanie, les Pays-Bas et la Roumanie) ont recours à un système hybride : en plus d'une allocation de base ouverte à tous, certains parents ont droit à des suppléments d'allocations familiales en raison de leur situation professionnelle, familiale et/ou de revenus plus faibles.

Les fortes contraintes budgétaires qui pèsent sur les gouvernements peuvent dans certains inciter ces derniers à privilégier une mise sous condition de ressources et/ou l'imposition des prestations familiales. La volonté de cibler davantage les bénéficiaires répond à une volonté de réaliser des économies.

III • Des politiques familiales peu homogènes selon les États membres

I PAS DE COMPÉTENCES DIRECTES DE L'UE MAIS DES MOYENS D'ACTION

Même si tous les États membres disposent dans ce domaine d'un cadre juridique, l'étude des politiques familiales y est difficile : il n'est pas toujours facile de comparer les mesures prises, lesquelles diffèrent entre elles et connaissent des changements réguliers.

Les instruments et moyens nationaux diffèrent d'autant plus que l'UE n'a pas de compétence directe en matière familiale : chaque pays conserve là toute latitude pour définir ses propres objectifs et moyens. Cela n'empêche pas l'UE d'intervenir dans la limite de ses moyens, en particulier via les problématiques, sans cesse plus prégnantes, de conciliation entre vie familiale et vie pro-

fessionnelle ou d'égalité entre les hommes et les femmes (congés parentaux, modes de garde).

La directive du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants fixe un certain nombre d'exigences minimales pour garantir l'égalité entre les hommes et les femmes en ce qui concerne les opportunités sur le marché du travail. Outre un congé maternité d'au moins 14 semaines, elle prévoit entre autres des droits individuels relatifs au congé paternité (minimum de dix jours ouvrables), au congé parental (minimum de quatre mois) et au congé d'aidant (cinq jours ouvrables par an)²¹. Cette directive doit être transposée au plus tard le 2 août 2022. Les travailleurs, hommes et femmes, ont droit à un congé parental lors de la naissance ou l'adoption d'un enfant quel que soit leur contrat (temps partiel, plein temps, etc). Ce congé peut être pris par chaque parent après le congé maternité/paternité, et ce à tout moment jusqu'aux huit ans de l'enfant ; cette limite d'âge peut être inférieure dans certains pays²².

L'Initiative de 2017 vise de son côté à promouvoir l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée prévoit un certain nombre de mesures stratégiques, non législatives, pour garantir la protection contre la discrimination et le licenciement des parents, encourager une utilisation équilibrée entre les hommes et les femmes des congés familiaux, faire un meilleur usage des fonds européens afin d'améliorer les services professionnels d'accueil et de soins (garde d'enfants, accueil extrascolaire, soins de longue durée), et supprimer les facteurs économiques qui empêchent les femmes d'accéder au marché du travail ou de travailler à temps plein.

Un portefeuille intitulé « Démocratie et Démographie » a pour la première fois été créé en 2019 au sein de la Commission et confié à Dubravka Suica. Il comprend l'analyse des tendances démographiques dans le but de guider l'institution dans les politiques qui doivent être mises en œuvre dans ce domaine et d'identifier les investissements à réaliser, par exemple en matière d'infrastructures ou de services.

I UNE LENTE CONVERGENCE EUROPÉENNE

Un consensus se dégage désormais au sein de l'UE quant à **la légitimité d'une intervention publique auprès des familles en difficulté et/ou destinée à favoriser la natalité dans un contexte démographique difficile**. Tous les États membres prévoient désormais des mesures, sous forme notamment d'aides à l'accompagnement de la maternité et de la petite enfance (soutiens financiers directs ou indirects, structures d'accueil permettant aux mères de continuer à travailler). On peut l'illustrer par quelques cas²³.

La Belgique et la France ont historiquement développé une politique à visée nataliste. En France, près d'une vingtaine de prestations sont accordées aux familles avec des enfants de moins de 20 ans. Presque toutes le sont sous condition de ressources. Les allocations familiales sont versées à tous les parents d'au moins deux enfants, mais trois montants différents sont prévus en fonction des revenus.

L'Italie, le Portugal et l'Espagne ont longtemps refusé d'investir expressément en faveur d'une politique familiale qui les renvoyait aux années de dictature, avant de prendre conscience à leur tour de l'urgence démographique. En Espagne, les familles ayant à charge un ou plusieurs enfants de moins de 18 ans peuvent bénéficier des allocations familiales pour chaque enfant, versées deux fois par an. Le montant annuel varie en fonction du nombre d'enfants à charge et du revenu des parents. Un supplément est versé aux familles les plus pauvres en fonction des revenus et personnes composant le ménage. **En Italie, les familles bénéficient depuis mars 2022, et pour la première fois, d'une véritable allocation universelle**, sous la forme d'un chèque versé mensuellement pour chaque enfant jusqu'à ses 21 ans, qui varie selon les revenus du foyer. Cette mesure a été prise dans le cadre du *Family act* adopté en juin 2020 et qui constitue un plan d'action pour soutenir la natalité.

Dans les pays du nord, la politique familiale est très structurée et s'appuie sur une volonté affichée de faciliter la vie des parents actifs et d'assurer une égalité entre hommes et femmes. Aux Pays-Bas, les allocations familiales sont trimestrielles et versées sans

condition de ressources à partir du premier enfant et jusqu'aux 18 ans de l'enfant. Leur montant est forfaitaire et dépend de l'âge de la progéniture. En Suède, les allocations familiales sont versées à partir du premier enfant jusqu'à l'âge de 16 ans, sans condition de revenu. Elles sont versées au-delà de 16 ans pour les enfants n'ayant pas terminé leurs études secondaires.

En Allemagne, longtemps été peu allante sur le sujet, les allocations familiales sont versées à partir du premier enfant, ne sont pas soumises à condition de ressources et sont allouées sous la forme d'une exonération de l'impôt sur le revenu – ou directement de la part de la *Familienkasse* pour les personnes non imposables. Une majoration est prévue à certaines conditions au-deçà d'un certain niveau de revenu.

Dans les pays d'Europe centrale et orientale, les préoccupations démographiques poussent les dirigeants à promouvoir une politique familiale volontariste. C'est notamment le cas en Hongrie, où le Premier ministre Viktor Orban a ces dernières années pris de nombreuses mesures à visée nataliste. C'est également le cas en Pologne, où les objectifs principaux des politiques de soutien aux familles, versées sous condition de ressources, sont l'augmentation du taux de fécondité (encore très bas) et l'amélioration des conditions de vie des familles.

Dans un article pour le Grand Continent de janvier 2022²⁴, le politologue bulgare Ivan Krastev s'intéresse au rôle que jouent les projections démographiques dans la formulation des sentiments de l'opinion publique. Il considère ainsi que la politique européenne post-Covid est désormais structurée entre deux imaginaires apocalyptiques : l'imaginaire écologique, suscité par la perspective de la catastrophe environnementale à venir, et l'imaginaire démographique, guidé par la peur que « mon peuple » disparaisse et que son mode de vie soit détruit. C'est surtout le premier qui selon lui influence la politique dans les pays de l'Ouest et le second qui influence la politique dans les pays de l'Est. Dès lors, le débat sur l'avenir de l'UE se structure entre ceux qui veulent « sauver la vie » et ceux qui veulent sauver « notre mode de vie ».

I UN IMPACT SUR LA DÉMOGRAPHIE DIFFICILE À MESURER

Les politiques familiales peuvent poursuivre différents objectifs : pallier le coût lié à l'éducation d'un enfant, favoriser le travail des femmes, promouvoir l'égalité hommes-femmes via par exemple le congé parental, aider les plus modestes.

Il est difficile de relier taux de fécondité et intervention publique, et partant d'évaluer avec précision l'impact des politiques publiques sur la démographie. On peut l'expliquer de diverses manières: le manque d'études globales permettant d'apprécier les effets de l'ensemble, complexe, des mesures de politique familiale ; le décalage temporel entre les arbitrages politiques et leurs conséquences sur la natalité ; la pluralité des facteurs intervenant dans la décision d'avoir un enfant (désir d'enfant, stabilité du couple, fait d'avoir un emploi et un logement etc.) ; le vaste champ d'intervention des politiques d'aide à la natalité et qui dépassent le cadre strict des prestations familiales (politiques économique, du logement, de l'éducation, etc.).

Il faut cependant noter que les pays disposant des politiques familiales les plus incitatives, comme la France ou la Suède, ont en général des indices de fécondité plus élevés que les pays où ces politiques sont peu développées. Il semble que la politique française d'aide aux familles (politique fiscale de quotient familial – qui résulte du rapport entre les ressources de la famille et le nombre de parts du foyer fiscal –, allocations familiales, financement de modes de garde) contribue dans son ensemble au maintien d'un taux de fécondité qui reste parmi les plus élevés des pays européens et ce malgré la remise en cause du principe d'uniformité des allocations familiales en 2014, au profit d'une vocation plus sociale.

• Conclusion

Les dernières statistiques d'Eurostat²⁵ montrent que la population de l'UE a diminué en 2021 pour la deuxième année consécutive, en baisse de plus de 656 000 depuis janvier 2020. Le nombre de décès dans l'UE a commencé à dépasser celui des naissances il y a dix ans ; mais contrairement à ce qui se passait jusqu'à présent, l'immigration en provenance de pays tiers n'a pas permis depuis le début de la pandémie de compenser cet écart. Compte tenu de la pandémie, du vieillissement et des taux de fécondité, les décès pourraient continuer à dépasser les naissances ; si cela devait être le cas, l'évolution démographique de l'UE dépendra donc probablement en grande partie du solde migratoire.

Le recul de la natalité au sein de l'UE pourrait avoir de nombreuses conséquences négatives, sur le plan social, économique, géopolitique : faible croissance, baisse de la population en âge de travailler et donc pénurie de main d'œuvre (ce qui vu sous un angle positif signifie aussi une moindre pression sur le marché du travail), moindre

tendance à innover, augmentation des dépenses liées à l'âge avec le vieillissement de la population, tensions sur le financement des retraites (dans un système par répartition qui devra s'adapter), déclin économique et stratégique. Selon la Commission, l'UE-27 représentera d'ici à 2070 à peine 4% de la population mondiale, contre 12% en 1960²⁶.

À long terme, la situation démographique peut donc représenter un véritable défi pour les Vingt-Sept même si la baisse de la natalité touche de nombreux pays y compris émergents²⁷. Il est donc essentiel que les États membres se saisissent d'une question au cœur de leurs attributions. L'UE ne doit pas pour autant rester inactive : même si elle ne dispose pas de compétences formelles dans ce domaine, il serait souhaitable, compte tenu de l'enjeu collectif que cela représente, qu'elle définisse des moyens d'action, comme elle l'a fait pour la santé en réaction à la pandémie de Covid-19. Ce qui est en jeu avec la chute de la natalité est aussi la capacité de l'Europe à défendre ses valeurs, son modèle socio-économique et sa place dans le monde.

• Notes de fin

- [1 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20200711-1?etrans=fr>](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20200711-1?etrans=fr)
- Les projections démographiques d'Eurostat résultent d'une série d'hypothèses sur l'évolution future de la fécondité, de la mortalité et de la migration nette. Compte tenu de l'incertitude intrinsèque de la dynamique démographique future, ces résultats ne devraient être interprétés que comme l'un des nombreux développements démographiques possibles et non comme des prévisions
- [3 <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/demography/bloc-2a.html?lang=en&etrans=fr>](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/demography/bloc-2a.html?lang=en&etrans=fr)
- Des chiffres 2021 encore provisoires ont été publiés par Eurostat le 11 juillet 2022 <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00204/default/table>
- Le taux brut de natalité (*crude birth rate*) correspond au nombre de naissances au cours de l'année divisé par la population durant cette année. Cette valeur est exprimée pour 1 000 personnes (définition Eurostat). Le nombre de naissances est le produit de deux facteurs indépendants : le nombre de femmes en âge d'avoir des enfants et leur propension à en avoir.
- [6 <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00204/default/table>](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00204/default/table)
Des chiffres 2021 encore provisoires ont été publiés par Eurostat le 11 juillet 2022
- L'indicateur conjoncturel de fécondité (*total fertility rate*) mesure le nombre moyen d'enfants vivants qu'aurait une femme au cours de sa vie si les taux de fécondité par âge d'une année donnée demeuraient inchangés (définition Eurostat). Il s'agit donc d'un indice synthétique de fécondité. Le taux de fécondité est le nombre moyen d'enfants nés vivants d'une femme, compte tenu des taux de fécondité actuels.
- [8 <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00199/default/table?lang=fr>](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00199/default/table?lang=fr)
- Une génération assure son remplacement si le nombre de filles dans la génération des enfants est égal au nombre de femmes dans la génération des parents. Compte tenu de la faible mortalité infantile et du fait qu'il nait 105 garçons pour 100 filles, le niveau de remplacement dans les pays développés est atteint lorsque les femmes ont environ 2,1 enfants.
- [10 <https://www.ined.fr/fr/publications/editions/population-et-societes/france-fecondite-plus-elevee-europe/>](https://www.ined.fr/fr/publications/editions/population-et-societes/france-fecondite-plus-elevee-europe/)
- La France connaît depuis 2014 -et même depuis 2010 si l'on exclut cette année 2014- une baisse constante du nombre de naissances, désormais largement inférieures à 800 000 par an ; en 2020, il est né 736 000 enfants, soit l'effectif le plus faible depuis 1945. Le nombre de naissances y est certes reparti à la hausse en 2021 mais le taux de fécondité reste très en-deçà de ce qu'il était il y a quelques années (2,02 en 2010). La France est malgré tout le pays qui en chiffres absolus contribue le plus à la dynamique démographique de l'UE. <https://www.cairn.info/revue-population-2021-4-page-577.htm>

- 12 <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00199/default/table>
- 13 <https://www.cairn.info/revue-population-et-societes-2019-6-page-1.htm>
- 14 *Les politiques familiales*. Julien Damon. 2^e édition 2018, collection *Que sais-je ?*
- 15 <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00017/default/table?lang=fr>
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FAMILY&lang=FR>
- 16 <https://www.lefigaro.fr/vox/societe/le-probleme-le-plus-grave-de-l-italie-est-l-effondrement-de-la-natalite-20210219>
- 17 https://www.oecd.org/els/family/PF1_1_Public_spending_on_family_benefits.pdf
- 18 <https://data.oecd.org/fr/socialexp/depenses-publiques-en-prestations-familiales.htm>
- 19 https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_ffa&lang=fr
- 20 Julien Damon, *cf. supra*
- 21 Cf. infographie IJD sur les congés parentaux dans l'UE, juillet 2022
<https://institutdelors.eu/publications/conges-pour-les-parents-dans-lue/>
- 22 https://www.oecd.org/els/family/PF2_1_Parental_leave_systems.pdf
- 23 En France, la CNAF (Caisse nationale d'allocations familiales) a souhaité mieux connaître les politiques familiales des pays de l'Union européenne et a réalisé des fiches sur chacun des États membres, actualisées en 2021.
https://www.caf.fr/sites/default/files/medias/cnaf/Nous_connaitre/International/SelectionEtudesRecherches/PolitiquesFamilialesUE/2021/2021-09_PolitiquesFamilialesPaysUE.pdf.
Afin de pallier la difficulté liée aux différentes conceptions dans ce domaine, elle a choisi pour ce faire de s'appuyer sur les domaines qui composent les politiques familiales en France, même s'ils relèvent ailleurs d'autres organisations, à savoir : les prestations familiales, les aides au logement, les services collectifs destinés aux familles, la fiscalité quand elle prend en compte les situations familiales, les congés maternité-paternité-parentaux-pour enfants malades, les revenus minima dont peuvent bénéficier les familles les plus défavorisées ou les personnes en situation d'exclusion sociale
<https://www.missoc.org/base-dinformation/base-de-donnees-des-tableaux-comparatifs-missoc/missoc-tableaux-comparatifs-base-de-donnees-resultats/?lang=fr>
- 24 <https://legrandcontinent.eu/fr/2022/01/17/demographie-le-nouveau-clivage/>
Dans cet article, Ivan Krastev note aussi que « c'est dans cette angoisse démographique des petites nations en déclin que le succès électoral des populistes en Europe de l'Est prend racine »
- 25 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220711-1>
<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00005/default/table?lang=fr>
- 26 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/impact-demographic-change-europe_fr
- 27 <https://www.un.org/development/desa/pd/content/World-Population-Prospect-2022>
Le rapport de l'ONU indique que la fécondité a nettement diminué au cours des dernières décennies dans de nombreux pays : deux tiers de la population mondiale vivent désormais dans un pays ou une région où elle est inférieure à 2,1 enfants par femme. La population mondiale pourrait malgré tout atteindre 8 milliards d'habitants le 15 novembre 2022, puis environ 8,5 milliards d'habitants en 2030 et 9,7 milliards en 2050, avant de culminer à environ 10,4 milliards de personnes dans les années 2080 et se maintenir à ce niveau jusqu'en 2100. Huit pays représenteront à eux seuls plus de la moitié de cette croissance démographique (Égypte, Éthiopie, Inde, Nigéria, Pakistan, Philippines, République démocratique du Congo, Tanzanie). La population de l'Afrique subsaharienne devrait presque doubler d'ici à 2050 alors que celle de l'Europe et de l'Amérique du Nord n'augmenterait que de 0,4%. L'Inde devrait en outre dès 2023 dépasser la Chine comme pays le plus peuplé au monde.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard •
La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source •
Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Edition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu

