

## Quelles politiques face au défi démographique au Portugal ?

Une délégation de la commission des affaires sociales s'est rendue au Portugal, à Lisbonne et Évora, en septembre 2025, afin d'étudier les politiques mises en œuvre face au défi démographique auquel fait face le pays.

Les politiques volontaristes en matière d'accueil du jeune enfant et de congés parentaux se heurtent à des difficultés structurelles liées notamment au coût de la vie et du logement.

### **I. Le Portugal : un pays en proie au déclin démographique**

#### **A. Un pays vieillissant qui connaît une natalité en berne**

En raison de sa faible natalité et de l'augmentation de l'espérance de vie, le Portugal est confronté à un vieillissement rapide de sa population. Ainsi, conjointement avec l'Italie, il détient le pourcentage le plus élevé de personnes âgées au sein de l'Union européenne, avec presque deux seniors de plus de 65 ans pour chaque jeune de moins de 15 ans<sup>1</sup>. À moyen terme, ce vieillissement de la population constitue un enjeu majeur pour le système de solidarité du pays du fait de l'augmentation des coûts liés à la santé et aux retraites<sup>2</sup>.



FÉVRIER 2026

<sup>1</sup> <https://www.pordata.pt>.

<sup>2</sup> Le système de retraite portugais prévoit cependant un recul automatique de l'âge de départ à la retraite en fonction de l'évolution de l'espérance de vie à 65 ans.

## Nombre de naissances vivantes et indice de fécondité en 2024

### Portugal

**86 642**

- 1,2 % par rapport à 2023

**1,45**

Contre 1,21 en 2013

### France

**663 000**

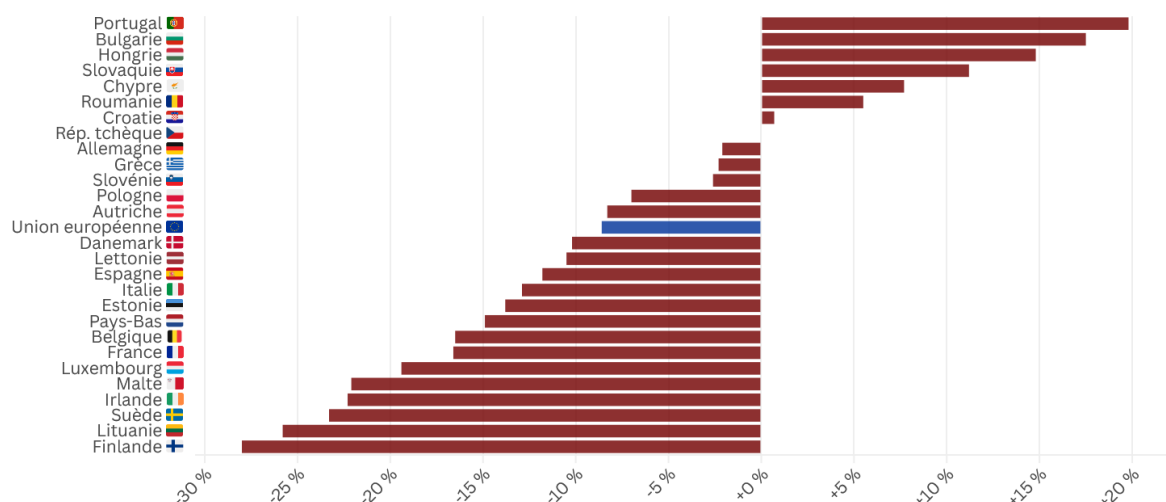
- 2,2 % par rapport à 2023

**1,62**

Le plus faible depuis 1919

La France et le Portugal connaissent des **difficultés similaires** liées à une **démographie déséquilibrée**. Toutefois, les deux pays se différencient dans leur **trajectoire**. D'après les chiffres fournis par Eurostat, le Portugal, qui avait l'indice de fécondité le plus bas de l'Union européenne à 27 en 2013, avec 1,21 enfant par femme, est remonté en 2024 au 12<sup>e</sup> rang avec 1,45 enfant par femme. L'écart entre le « désir d'enfants » qui s'établit à 2,3 enfants en 2019<sup>1</sup> et la réalité est donc particulièrement fort au Portugal. La France a, de son côté, vu le nombre de naissances dans le pays diminuer de 21,5 % entre 2010 et 2024. Son indice de fécondité est passé de 1,99 en 2013 à 1,62 en 2024.

### Évolution de l'indice de fécondité entre 2013 et 2023 dans les 27 États membres de l'Union européenne



Source : [touteurope.fr](https://touteurope.fr) d'après les données d'Eurostat

Comme l'ont indiqué plusieurs personnes entendues par la délégation et notamment **M. Lino Maia**, président de la Confédération des institutions de solidarité<sup>2</sup>, si la trajectoire du Portugal est encourageante, le pays reste confronté à de grandes difficultés et il existe, du fait de ces déséquilibres grandissants, de vraies tensions intergénérationnelles dans le pays. Une étude de l'Institut national de la statistique publiée en septembre 2025 montre que, d'ici à 2100, la population en âge de travailler (âgée de 15 à 64 ans) diminuera de 6,8 à 4,2 millions de personnes quand le nombre de personnes âgées évoluera de 2,6 à 3,1 millions faisant passer **le ratio de personnes âgées de 65 ans ou plus par rapport à celles âgées de 15 à 64 ans de 39 à 73 %**<sup>3</sup>.

Par ailleurs, la société portugaise, et notamment sa jeunesse, est traversée par les mêmes inquiétudes que la jeunesse française quant à la situation économique du pays, l'éco-anxiété ou encore l'évolution des tensions internationales. Ces éléments, bien que difficilement mesurables, pèsent sur l'évolution de la natalité et sur la décision d'avoir des enfants.

<sup>1</sup> Institut national de la Statistique, *Inquérito à Fecundidade*, 2019.

<sup>2</sup> Les institutions de solidarité jouent au Portugal un rôle essentiel dans la vie quotidienne. Elles suppléent dans de nombreux domaines l'absence d'intervention des pouvoirs publics.

<sup>3</sup> Institut national de la Statistique, *Resident population projections 2025-2100*, 30 septembre 2025.

## B. Une société qui doit faire face à une « fuite » de ses jeunes

La très forte émigration que connaît le pays depuis plusieurs années représente un défi considérable pour le pays. Chaque année, selon l'Observatoire de l'émigration de l'Institut universitaire de Lisbonne, 40 000 jeunes de 15 à 39 ans quittent le Portugal, attirés par un niveau de vie plus élevé dans le reste de l'Europe. Si bien qu'aujourd'hui **près d'un tiers des Portugais âgés de 15 à 39 ans vivent en dehors du Portugal**, soit 850 000 jeunes. Il s'agit principalement aujourd'hui de Portugais diplômés, qui font le choix d'une expatriation juste après l'obtention de leur diplôme.

Comme a pu le préciser **Mme Stella Bettencourt da Câmara**, chercheuse démographe à l'ISCP de Lisbonne, le pays a fait le choix pendant de nombreuses années de fournir des allocations et subventions à la naissance aux populations à plus faibles revenus. Il n'a que peu ou pas cherché à aider les classes moyennes pour lesquelles le niveau de vie et le coût d'un enfant constituent pourtant des éléments plus déterminants dans le choix de procréer. Du fait d'une entrée dans le marché du travail trop faiblement rémunérée, les jeunes les plus diplômés sont poussés à partir. Depuis 1990, le nombre de jeunes issus de formation universitaire a été multiplié par 5 sans que cela se soit traduit par des hausses de salaire. Ainsi, cette tranche de la population a tendance à quitter massivement le pays après ses études, à l'âge justement où le nombre de naissances devrait être le plus élevé. Cet exode a un effet important sur la fécondité et le marché du travail.



Au centre, entourées des membres de la délégation, Mme Héléne Farnaud-Defromont, ambassadrice de France au Portugal, et Mme Maria do Rosario Palma Ramalho, ministre du travail

La réduction de la population active accentue également la pression sur le marché du travail et de nombreux secteurs (notamment le BTP ou le tourisme) ont de grandes difficultés à recruter, et s'appuient très largement sur la main d'œuvre étrangère.

**Mme Maria do Rosario Palma Ramalho**, ministre du Travail, de la Solidarité et de la Sécurité sociale, lors de son entretien avec la délégation a pu insister sur l'importance de cette question dans la politique de l'actuel gouvernement ; ainsi l'objectif n'est pas « *de mettre de l'argent dans le système mais de créer un écosystème favorable pour que les jeunes ne partent pas et reviennent* ». Le pays a donc mis en place un grand nombre de politiques visant à soutenir la jeunesse *via* des allègements d'impôt jusqu'à 35 ans ou des aides à l'achat immobilier (*cf. infra*).

L'ensemble de la société portugaise est consciente des risques auxquels le pays fait face. Les pouvoirs publics, la société civile, les entreprises ont fait part de leurs inquiétudes quant à l'avenir démographique du Portugal. La délégation a pu constater que les Portugais eux-mêmes portaient un regard plus sombre sur la situation démographique de leur pays qu'elle ne l'est réellement. Ainsi, au cours des entretiens, de nombreux intervenants ont pu évoquer, à tort, « *la dernière place* » du Portugal en termes de natalité ou encore le fait que leur pays était « *le plus mauvais élève* » en la matière en Europe.

**La prise de conscience collective de l'ensemble de la société portugaise sur les risques liés au déclin démographique du pays contraste avec le débat public en France au sein duquel cette question centrale peine encore à prendre la place qu'elle devrait avoir.**

Par ailleurs, la baisse de natalité et le vieillissement de la population obligent le pays à faire appel à une main d'œuvre étrangère importante. En effet, le Portugal a un solde naturel négatif depuis 2009 (environ - 30 000 personnes, en 2024). Mais, depuis 2019, le solde de la population est positif, en raison du solde migratoire. Ainsi entre 2015 et 2023, la proportion d'enfants nés de mère de nationalité étrangère est ainsi passée de 8,4 % à 21,9 %. Le nombre d'étrangers a très fortement augmenté (1,55 million d'étrangers en 2024, soit quatre fois plus qu'en 2017). Face à cette évolution, la question migratoire pourtant relativement peu présente dans le débat public portugais jusque-là a progressivement pris de l'ampleur. Dans ce contexte, le pays, qui disposait de l'une des politiques migratoires les plus ouvertes d'Europe, a récemment durci sa politique en la matière. Si l'impact sur le taux de natalité reste encore incertain et ne pourra être mesuré qu'à moyen terme, cette évolution sociétale qui traverse le pays aura nécessairement un impact sur les réponses à apporter au défi démographique et sur les politiques publiques mises en œuvre.

## **II. Les politiques familiales mises en œuvre face au défi démographique : un investissement massif et volontariste**

### **A. L'accueil du jeune enfant : le choix de la gratuité des crèches**

Depuis plusieurs années, le Portugal connaît une hausse importante du taux d'emploi des femmes. Ainsi, entre 2010 et 2024, le taux d'emploi des femmes de 15 à 64 ans est passé de 57,9 % à 70,4 %. Ce taux est passé de 60,7 % à 66,4 % en France et de 56,8 % à 66,2 % dans l'ensemble de l'Union européenne à 27. Alors que la question de la garde des enfants restait jusque-là très majoritairement une affaire privée, cette entrée massive des femmes sur le marché du travail a été accompagnée par le développement des structures collectives d'accueil des enfants.

En 2006, le pays adopte le programme PARES issu du sommet de l'Union européenne de Barcelone. Ce programme prévoit le développement de l'offre d'accueil avec comme objectif la couverture de 33 % des enfants de moins de 3 ans. En 2010, le Portugal avait déjà atteint cet objectif. En 2017, le pays le dépasse largement puisqu'il affichait un taux de couverture de 47,5 %<sup>1</sup>.

En 2022, le nombre de places en crèche disponibles est de 119 616 pour 237 470 enfants de moins de 3 ans au total, soit un taux de couverture de 50,4 %<sup>2</sup>. 48 % des enfants de moins de 3 ans étaient inscrits en crèches en 2023. Au total, le taux de couverture, tous modes d'accueil confondus, était de 59,5 % en 2024<sup>3</sup>. Par comparaison, le taux de couverture en accueil collectif en France (EAJE) est de 23,3 places pour 100 enfants. Ce chiffre monte à 60,3 places pour 100 enfants tous modes de garde confondus<sup>4</sup>.

#### **La prise en charge des enfants entre 0 et 6 ans au Portugal**

- **Jusqu'à 3 ans, l'accueil est principalement organisé au sein des crèches** : des établissements publics ou des établissements privés dits de solidarité sociale (IPSS) à but non lucratif assurent l'essentiel de l'accueil collectif (environ 75 %<sup>5</sup>). Le privé lucratif y est très peu développé. La part des assistantes maternelles dans l'offre d'accueil est très faible (3 % contre 55 % en France en 2020<sup>6</sup>). La politique d'accueil du jeune enfant est gérée par le ministère du Travail, de la Solidarité et de la Sécurité sociale.

<sup>1</sup> EY/FFEC, *Étude européenne sur les systèmes d'accueil collectif des jeunes enfants*, étude comparative, septembre 2021.

<sup>2</sup> Tribunal des comptes portugais, *Auditoria ao Sistema de Gestão e Controlo dos Acordos de Cooperação : A Resposta Social Creche*, 2024.

<sup>3</sup> Commission européenne, *Education and training monitor 2025*, novembre 2025.

<sup>4</sup> Observatoire national de la petite enfance, *L'accueil des jeunes enfants*, édition 2024.

<sup>5</sup> Tribunal des comptes portugais, *Auditoria ao Sistema de Gestão e Controlo dos Acordos de Cooperação : A Resposta Social Creche*, 2024.

<sup>6</sup> Cnaf, *Les assistantes maternelles : statuts et modes d'exercice dans six pays de l'Union européenne*, L'essentiel, n° 230, septembre 2025.



• **Les enfants âgés de 3 ans jusqu'à l'âge de 6 ans peuvent bénéficier de 25 heures par semaine d'éducation gratuite dans les jardins d'enfants – *jardim de infância*** (établissements publics et privés à but non lucratif). Ces établissements relèvent du ministère de l'Éducation. Cette période est facultative car l'école n'est obligatoire qu'à partir de 6 ans. Peu de personnes obtiennent une place en établissement public, ce qui a rendu possible l'émergence d'une offre privée, majoritairement non lucrative, très développée.

• **À partir de 6 ans, l'école est publique et obligatoire** sous la tutelle du ministère de l'Éducation nationale. L'enseignement est obligatoire de 6 à 18 ans. Il existe toutefois une offre privée non lucrative fournie par les Institutions particulières de solidarité sociale (IPSS) qui fonctionnent par conventionnement avec l'État, mais également une offre privée lucrative avec des approches pédagogiques spécifiques ou encore à caractère « international », accueillant historiquement les enfants d'expatriés mais s'ouvrant de plus en plus à la société portugaise.

En 2022, 2 565 crèches étaient recensées sur le territoire portugais. Trois grandes catégories d'établissements co-existent :

- le réseau public désigne les crèches relevant directement du secteur public. Elles sont la plupart du temps gérées directement par les municipalités et représentent 3 % des places ;
- le réseau privé lucratif englobe les crèches appartenant à des sociétés commerciales et à des entrepreneurs individuels. Il s'agit pour beaucoup de crèches au sein d'entreprises. Les grands groupes de crèches que l'on peut connaître en France ne sont pas encore réellement implantés au Portugal. Ce réseau a été inclus dans la mesure de la gratuité à partir de 2023 ;
- le réseau solidaire (Réseau « *Solidário* ») correspond aux crèches gérées par les IPSS. Il s'agit du secteur privé non lucratif ou associatif, qui opère souvent par le biais d'accords de coopération avec la sécurité sociale. Fin 2022, ce réseau représentait la grande majorité des crèches, soit environ 74,1 % du total.



Visite d'un centre de capacité familiale géré par la Santa Casa da Misericórdia

**Le rôle des Institutions particulières de solidarité sociale est central au sein de la société portugaise et sans équivalent en France.** En effet, l'État n'a véritablement pris en charge les questions sociales qu'au sortir de la dictature salazariste. Pour mettre en œuvre sa politique sociale, il s'est appuyé sur les communautés et les paroisses qui assuraient concrètement les missions de solidarité. Le statut des IPSS a été formellement créé en 1983<sup>1</sup>. Ce texte a reconnu juridiquement ces institutions (anciennes *Misericórdias* et autres associations) comme des partenaires à part entière de l'État. Aujourd'hui, **le secteur privé non lucratif reste le premier acteur social du pays aussi bien au niveau de la garde d'enfants, de la protection de l'enfance que de l'aide à domicile pour les personnes âgées.** L'État signe des accords (*Acordos de Cooperação*) avec les IPSS. Ces accords garantissent par exemple des places ou des services à des prix subventionnés (basés sur le revenu des utilisateurs), assurant ainsi l'accessibilité à des services qui seraient autrement trop chers pour de nombreuses familles. À titre d'exemple, la mairie de Lisbonne ne gère quasiment aucun établissement en direct : en réalité, elle construit les murs puis en confie la gestion à des institutions agréées par le Gouvernement.

Ainsi, le programme « B.a.Bá » résulte du partenariat entre la commune, qui cède le terrain et garantit la construction d'équipements, et les IPSS qui en sont chargées de la gestion.

<sup>1</sup> Décret-loi n° 119-83 du 25 février 1983 relatif au statut des institutions particulières de sécurité sociale.

### La Santa Casa da Misericórdia de Lisbonne : un rôle unique au Portugal

La Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) est l'une des institutions les plus anciennes du Portugal (fondée en 1498). Juridiquement, c'est une IPSS (Institution particulière de solidarité sociale), mais celle-ci exerce une véritable délégation de service public pour de nombreuses politiques telles que l'accueil du jeune enfant, la protection de l'enfance ou encore la santé. Son bureau est nommé par le ministère du Travail et des Solidarités qui approuve également son budget. Par ailleurs, elle dispose de recettes propres en tant que **gestionnaire de la loterie nationale**. Son budget s'élève en 2024 à près de 294 millions d'euros. Son rôle dans la politique sociale à Lisbonne est central : elle gère notamment plusieurs hôpitaux et 27 établissements d'accueil du jeune enfant.

Lors de la mise en place du programme *Creche Feliz*, la SCML a **décidé d'appliquer la gratuité dès 2020, sans financement de l'État**, en utilisant ses propres ressources issues des jeux.

Par ailleurs la SCML est l'un des plus grands opérateurs portugais dans le domaine de la protection de l'enfance (gestion de l'accueil des enfants placés en foyer, accompagnement des familles à la parentalité dans des lieux dédiés...). Elle prend ainsi en charge plus d'un quart des mesures de protection du pays et accompagne plus de 1 100 familles.

La délégation a ainsi pu visiter un « centre de capacité familiale » à Lisbonne géré par la Santa Casa da Misericórdia. Ce centre rassemble au même endroit un établissement d'accueil de la protection de l'enfance mais également un centre d'accueil pour les familles, afin d'offrir un accompagnement à la parentalité. Ce centre se caractérise notamment par la construction de plusieurs appartements destinés à accueillir des familles en difficultés dans leurs missions éducative et parentale. Celles-ci bénéficient ainsi d'un accompagnement tout en conservant une certaine autonomie.

En 2020, le Gouvernement socialiste d'Antonio Costa lance le **programme « Creche Feliz »**, qui a pour objectif de **rendre l'accueil en crèches totalement gratuit pour l'ensemble des enfants de moins de 3 ans**, c'est-à-dire sans aucune condition de revenu. Cette mesure vise à apporter une réponse à la baisse de la natalité, en facilitant l'articulation entre vie professionnelle et vie privée et en soulageant les familles de la charge financière que représente la garde d'un enfant en structure d'accueil collectif.

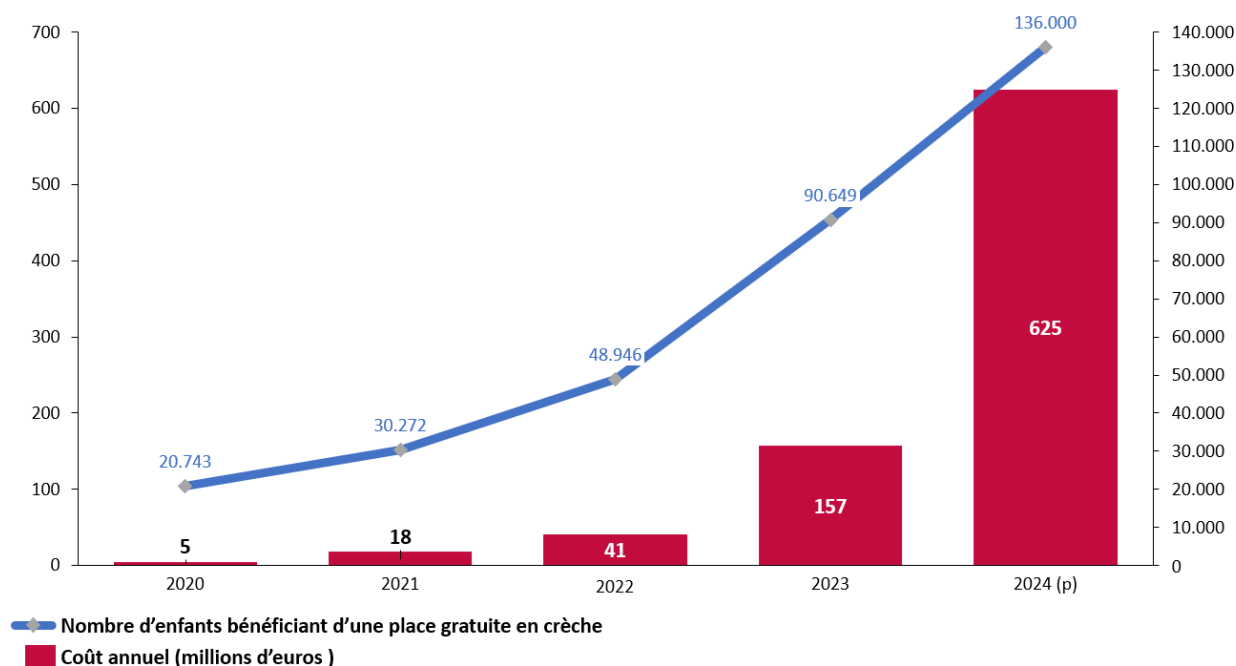
Dans un premier temps, seuls les enfants des familles à plus faibles revenus pouvaient bénéficier de la mesure et uniquement au sein du réseau associatif. Le 1<sup>er</sup> septembre 2022, la gratuité a été étendue à tous les enfants nés après le 1<sup>er</sup> septembre 2021. En janvier 2023, le programme est étendu aux crèches privées lucratives et, en janvier 2024, à toutes les crèches publiques. **Entre 2020 et 2023, le nombre d'enfants bénéficiaires est passé de 20 473 à 90 649, tandis que le coût annuel a été multiplié par plus de 30** (de 5 M€ à 156,6 M€). Le dispositif repose aujourd'hui sur un financement identique dans l'ensemble du pays d'environ **500 euros par enfant et par mois**<sup>1</sup> (473,80 euros en 2024). Cette somme est directement versée aux établissements d'accueil. La ministre du Travail a pu confirmer qu'il s'agissait d'un programme ambitieux **dont le coût en 2024 était évalué à près de 700 millions d'euros**<sup>2</sup>, soit 0,24 % de son PIB.

Dans l'hypothèse d'un financement des 498 000 places en structures collectives et en prenant un coût moyen annuel entre 16 000 et 18 000 euros par an, **une telle mesure, appliquée à la France, représenterait un financement public évalué entre 8 et 9 milliards d'euros par an, soit entre 0,27 et 0,31 % du PIB.**

<sup>1</sup> Le rapport *Tax and Benefit Policy Descriptions for Portugal 2024* de l'OCDE estime le prix moyen d'un berceau au Portugal à 473 euros par mois.

<sup>2</sup> Ces estimations supposent que tous les enfants bénéficiaires sont couverts 12 mois complets.

## Nombre d'enfants bénéficiant du programme de gratuité des crèches et budget annuel de la mesure



*Source : Commission des affaires sociales du Sénat d'après les chiffres du Tribunal des comptes du Portugal et estimation du coût pour 2024 à partir des éléments recueillis par la mission*

Le Gouvernement portugais ne dispose cependant pas encore de mesures d'impact d'une telle mesure, qui est pleinement effective seulement depuis 2024. Il est encore trop tôt pour tirer un bilan complet de cette politique publique. Il ressort toutefois des audits menés par la délégation que **cette mesure a entraîné une très forte augmentation de la demande des places en crèches**, ce qui crée des tensions importantes sur les structures d'accueil et **soulève la question du soutien au secteur privé lucratif et à la création de crèches au sein des entreprises, afin de pouvoir fournir une offre répondant à l'évolution de la demande**.

### Le rôle des entreprises dans la politique familiale

Face au défi démographique, de nombreuses entreprises ont mis en œuvre des politiques « pro-famille » visant à encourager la conciliation entre vie privée et vie professionnelle, notamment pour les femmes en assurant de la flexibilité dans la gestion de leurs employés. Par ailleurs, en raison du faible niveau des rémunérations, le pourcentage d'employés à temps partiel au Portugal est historiquement bas, se situant à 7,3 % de l'emploi total en 2023. La moyenne au sein de la zone euro la même année est de 20,6 %<sup>1</sup>.

Une certification « Entreprises familièrement responsables » a ainsi été mise en place par la Fondation « Másfamilia ».

Lors de sa mission, la délégation a pu échanger avec les représentants du groupe BEL. Elle a pu constater que l'État n'avait mis en place aucun dispositif d'aide en faveur de la création de crèches d'entreprise ou de réservation de places comme c'est le cas en France. Le choix s'est porté sur la gratuité d'une grande partie du réseau de crèches, laissant un reste à charge important pour les personnes hors du réseau. Ainsi plusieurs entreprises ont mis en place des « chèques crèches » pour aider leurs employés à prendre en charge les coûts.

En tout état de cause, il existe **un décalage entre le coût annuel important pour les finances publiques d'une telle mesure et son impact sur la démographie portugaise qui ne pourra se mesurer qu'à moyen terme**. Ainsi, il n'est pas certain que la mesure de gratuité des crèches entraîne une modification de la structure familiale, aujourd'hui majoritairement constituée de famille avec un seul enfant auquel on souhaite apporter le maximum de bien-être.

<sup>1</sup> Eurostat - Personnes en emploi à temps partiel par âge - % de l'emploi total.

## A. Le congé de naissance : le pari de l'égalité femmes-hommes

Le deuxième pilier de la relance de la natalité au Portugal porte sur le congé post-naissance. Le pays s'est engagé dans une vaste réforme des congés de naissance avec l'objectif de rééquilibrer l'accompagnement des enfants entre les deux parents dans les premiers mois de leur vie. **Le Portugal propose aujourd'hui un des congés de naissance les plus avantageux d'Europe.**

Ce congé de naissance se caractérise par une pluralité d'options permettant de concilier au mieux la vie professionnelle et familiale et de favoriser la reprise du travail pour les femmes. Par ailleurs, cette politique ambitieuse permet de retarder l'entrée en crèche, permettant une diminution des coûts.

Le congé de naissance est ainsi construit :

- Une première option de **120 jours consécutifs indemnisés à 100 % du salaire (moyen calculé sur les six derniers mois)**. Dans ces 120 jours, la mère doit obligatoirement en prendre 42 (soit 6 semaines) et le père 28 jours (à prendre durant les 42 premiers jours). Si les jours qui restent sont partagés et que le père prend au moins 30 jours de congés exclusifs, alors le couple a le droit à 30 jours supplémentaires soit 150 jours au total.

### 252 M€

Coût pour la sécurité sociale du congé de naissance initial en 2021<sup>1</sup>

- Une deuxième option de **150 jours consécutifs indemnisés à 80 % du salaire**, avec les mêmes durées minimales entre les deux parents. Toutefois, **si les deux parents prennent chacun au moins 30 jours non simultanément (congés exclusifs) durant cette période, alors le couple a le droit à 30 jours supplémentaires, soit 180 jours au total. Ces 180 jours sont indemnisés à 83 % du salaire.** Si le père prend 60 jours exclusifs durant cette période de 180 jours, alors l'indemnisation passe à 90 % du salaire.

L'objectif affiché est de récompenser l'engagement du père, notamment à prendre son congé de manière exclusive, afin de permettre à la mère de retrouver une vie professionnelle plus rapidement si elle le souhaite d'une part, et de favoriser la création du lien entre le père et son enfant, d'autre part.

	1. A - Congés de 120 jours à 100% du salaire	1. B- Bonus 30 jours si congé partagé	2. A - Congés de 150 jours à 80 % du salaire	2. B Bonus 30 jours si congé partagé	3. Congés supplémentaires à 30 % du salaire
Mère	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>42 jours obligatoires</b> après la naissance</li> <li>• Les jours restant peuvent ensuite être pris : <ul style="list-style-type: none"> <li>• soit uniquement par la mère</li> <li>• Soit uniquement par le père</li> <li>• Soit partagés</li> </ul> </li> </ul>	Le couple obtient <b>30 jours supplémentaires</b> dès lors que chacun d'entre eux a pris un congé exclusif d'au moins 30 jours consécutifs, ou deux périodes de 15 jours, seul entre la fin du congé obligatoire et la fin des 120 jours.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>42 jours obligatoires</b> après la naissance</li> <li>• Les jours restant peuvent ensuite être pris : <ul style="list-style-type: none"> <li>• soit uniquement par la mère</li> <li>• Soit uniquement par le père</li> <li>• Soit partagés</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le couple obtient <b>30 jours supplémentaires</b> dès lors que chacun d'entre eux a pris un congé exclusif d'au moins 30 jours consécutifs, ou deux périodes de 15 jours, seul entre la fin du congé obligatoire et la fin des 150 jours. La rémunération passe à 83% du salaire.</li> <li>• Si le père prend 60 jours exclusifs durant cette période alors l'indemnisation passe à 90 % du salaire</li> </ul>	Jusqu'à 3 mois supplémentaire à prendre avant les 6 ans de l'enfant. Ce congé ne peut être pris simultanément entre les deux parents
Père	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>28 jours obligatoires</b> + 7 jours optionnels, à prendre pendant les 42 jours obligatoires de la mère, rémunérés à 100 %</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>28 jours obligatoires</b> + 7 jours optionnels, à prendre pendant les 42 jours obligatoires de la mère rémunérés à 100 %</li> </ul>		Jusqu'à 3 mois supplémentaire à prendre avant les 6 ans de l'enfant. Ce congé ne peut être pris simultanément entre les deux parents

<sup>1</sup> Commission européenne, *Maternity and equivalent paternity benefits in cash*, 2024.



La délégation a pu constater au travers de ses entretiens que **l'investissement dans la politique familiale fait l'objet d'un consensus dans la classe politique et au sein de la société portugaise, et que l'effort financier significatif qu'engage le pays dans ces dispositifs est aujourd'hui largement accepté** (0,15 % de son PIB pour le congé de naissance, 0,24 % pour la gratuité des crèches). Toutefois, ce soutien massif à une telle politique reste dépendant des choix budgétaires annuels et de l'évolution de la conjoncture économique.

### **III. Relever le défi démographique implique nécessairement une politique globale visant à prendre en compte d'autres limites structurelles**

#### **A. Faire face au coût du logement et de la vie**

En 2023, le niveau de vie médian en standard de pouvoir d'achat (SPA) est de 14 446 euros au Portugal, 23 222 euros en France et 21 245 euros dans l'ensemble de l'Union européenne<sup>1</sup>. Le Portugal se classe ainsi au 22<sup>e</sup> rang sur 27 seulement au-dessus de la Bulgarie, de la Roumanie, de la Grèce, de la Slovaquie et de la Hongrie. Le salaire minimum dans le pays est quant à lui fixé à 870 euros.

**Malgré des politiques ambitieuses, le Portugal fait toujours face au défi d'un « hiver démographique » qui ne pourra être relevé que par la mise en place de mesures structurelles dépassant le champ de la seule politique familiale.**

Surtout, le faible niveau de vie se conjugue avec un coût du logement qui rend extrêmement difficile l'entrée dans la vie active et le départ du foyer familial. Si l'on prend en base 100 le niveau de l'indice des prix du logement en 2011, celui-ci s'élève à 199,6 en 2021, selon Eurostat. **Selon l'Institut national de statistique, le Portugal est le pays de l'Union européenne pour lequel la différence entre le coût de l'immobilier et les revenus est la plus importante.** Entre 2015 et 2025, l'immobilier a augmenté de plus de 105 % quand le salaire moyen augmentait sur la même période de 29 %<sup>2</sup>. Les difficultés d'accès à la propriété entraînent un report massif de la demande sur le marché locatif, augmentant le prix des loyers et aggravant l'impact sur le pouvoir d'achat des ménages.

Comme la délégation a pu le constater au cours de ses entretiens, cette problématique du coût du logement est prégnante aussi bien à Lisbonne qu'à Évora dans le centre du pays. La région se caractérise par le fait que plus de 30 % de la population est à la retraite avec des revenus très faibles (environ 350 euros par mois). Aider les familles à se loger sur place et attirer de jeunes actifs constitue donc un enjeu majeur voire une question de survie pour la commune et son agglomération qui vit principalement du tourisme. La spéculation immobilière et la multiplication des logements réservés aux locations de courte durée contribuent à l'augmentation des prix. M. Carlos Pinto de Sá, maire d'Évora, a ainsi évoqué une problématique d'accès au logement plus que de manque de logements sur son territoire. Afin de faire face au prix du logement, la municipalité a mis en place des logements sociaux avec un loyer fixe pendant 5 ans dans 900 logements le temps de trouver un loyer accessible dans le secteur « privé ».



Entretien avec M. Carlos Pinto de Sá, maire d'Évora

<sup>1</sup> Eurostat (extraction du 16 octobre 2025), dispositif EU-Silc 2024. Le standard de pouvoir d'achat est une unité monétaire artificielle utilisée pour neutraliser les différences de niveaux de prix entre les pays.

<sup>2</sup> Institut national de la statistique.

M. Sofia Athayde, conseillère municipale en charge des droits de l'homme et sociaux, de l'éducation, de la jeunesse et de la santé à Lisbonne a quant à elle pu évoquer le manque d'offre locative traditionnelle et les difficultés d'accès au logement. La municipalité a ainsi lancé un vaste programme de réhabilitation et de construction de logements afin de pouvoir augmenter l'offre et permettre aux jeunes familles de pouvoir se loger dans la capitale. Elle a également insisté sur le rôle central, et spécifique au Portugal, des IPSS dans la mise en œuvre de la politique de soutien aux familles. Ces institutions et notamment la Santa Casa de Misericórdia constituent le véritable « bras armé » de la politique municipale sur le terrain, en assurant notamment un rôle de guichet unique pour les familles.

**L'évolution du coût du logement et la faiblesse des salaires restent les principaux défis au Portugal car ils annulent une partie des efforts fiscaux et budgétaires visant à retenir la jeunesse et, par conséquent, à relancer la natalité.**

## **B. Éviter la fuite de la jeunesse : un véritable enjeu pour le pays**

Le gouvernement socialiste d'Antonio Costa comme l'actuel gouvernement de centre-droit de Luis Montenegro ont fait de la jeunesse un élément central de leur politique. Le départ massif des jeunes Portugais depuis plusieurs années pose un défi considérable pour le pays qui voit une partie de sa jeunesse la plus qualifiée quitter le pays, créant d'importantes tensions sur le marché du travail. Mettre fin à cet exode constitue aussi un enjeu essentiel pour la réussite des politiques visant à relancer la natalité. En effet, les primes à la naissance ainsi que les autres aides de ce type sont vouées à l'échec en l'absence d'hommes et de femmes en âge de pouvoir avoir des enfants.

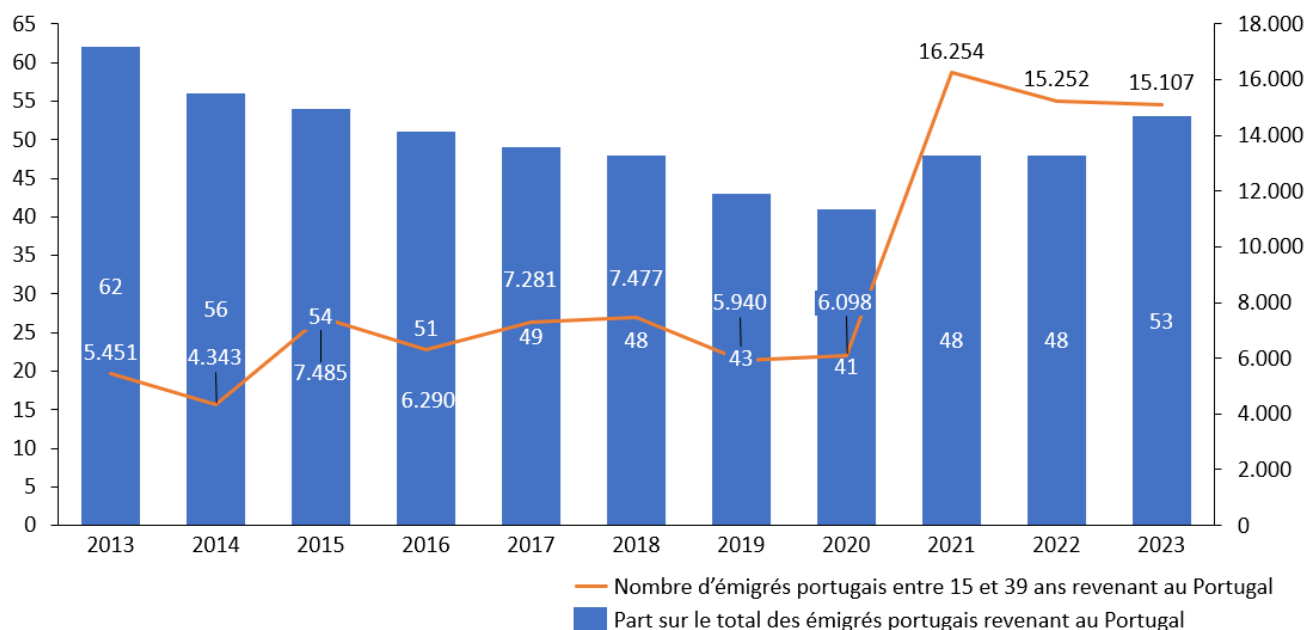
Pour répondre à ce défi, le gouvernement Costa a mis en place en 2019 le programme « *Regressar* » afin d'inciter les émigrants portugais à rentrer au Portugal. Plusieurs mesures ont ainsi été mises en place comme une exonération fiscale de 50 % sur les revenus durant cinq ans après le retour ou encore une aide financière au retour pouvant aller jusqu'à 15 000 euros<sup>1</sup>. Parmi les bénéficiaires du programme, plus de 73 % sont âgés de 25 à 44 ans, et environ 34 % ont un diplôme de niveau licence, master ou doctorat. En 2025, le premier semestre a enregistré 2 851 demandes - une hausse de 30 % par rapport à la même période en 2024.

Toutefois, le succès de ces mesures reste limité : 37 000 personnes installées dans 116 pays différents ont bénéficié du programme depuis son lancement quand les estimations font état de 40 000 jeunes quittant chaque année le pays. En effet, toutes ces mesures ne compensent pas l'écart de salaires entre le pays d'expatriation, aux premiers rangs desquels figurent la Suisse et le Luxembourg, et le Portugal. Par ailleurs, le programme représente un investissement non négligeable. Le coût du seul avantage fiscal a ainsi atteint un montant de 48,3 millions d'euros en 2023.

---

<sup>1</sup> <https://www.programaregressar.gov.pt/fr/>

### Nombre d'émigrés portugais entre 15 et 39 ans revenant au Portugal et part parmi le total des émigrés portugais revenant au Portugal



**Source :** Commission des affaires sociales du Sénat d'après les données de l'Observatoire de l'émigration au Portugal et de l'Institut national de la statistique (Instituto Nacional de Estatística)

La pérennité de ce programme est aujourd'hui remise en cause. Le projet de budget pour 2026 prévoit la mise en place d'un nouveau programme baptisé « *Volta* » visant à élargir les aides aux retours à l'ensemble de la diaspora et plus uniquement aux jeunes actifs. Les contours de ce nouveau programme restent encore à définir mais plusieurs personnes ont déjà pointé le risque d'une dilution de l'efficacité du programme s'il attire massivement des retraités ou des personnes moins intégrées professionnellement - ce qui pourrait diminuer la capacité du Portugal à combler ses besoins en main d'œuvre qualifiée, d'une part, et à faire face au vieillissement de sa population, d'autre part.

À ce titre, le gouvernement portugais a récemment renforcé les mesures fiscales en faveur des moins de 35 ans en annonçant la réduction de l'impôt sur le revenu durant les dix premières années après l'entrée de ces derniers dans le monde du travail<sup>1</sup>. Il s'agit ici non plus de faire revenir ceux qui sont partis mais bien de mettre en place les conditions pour combattre l'émigration des jeunes, qui quittent le pays faute de trouver un emploi à la hauteur de leurs espérances. Un jeune travailleur au Portugal peut ainsi ne payer quasiment aucun impôt sur son revenu pendant la première année (dans la limite du plafond de revenu de 29 540 euros en 2026), ce qui représente une augmentation significative du salaire net. Cette exonération baisse progressivement pour s'établir à 25 % entre 8 et 10 ans après l'entrée sur le marché du travail.

## 525 M€

Coût estimé en 2025 du programme « IRS Jovem »

<sup>1</sup> Programme « IRS Jovem ».

L'enseignement pour la France est crucial. Le Portugal a mis en place des solutions radicales et innovantes pour relever le défi démographique qui constitue une menace pour son modèle social mais une politique démographique efficace doit être transversale et ne peut se concevoir indépendamment d'une politique du logement ambitieuse et d'une maîtrise du coût de la vie, notamment en faveur des jeunes.

Réunie le mercredi 18 février 2026 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a **adopté** le rapport et en a autorisé la publication.

### POUR EN SAVOIR PLUS

Consulter le rapport d'information :

<https://www.senat.fr/notice-rapport/2024/r24-045-notice.html>



**Philippe MOUILLER**  
Président  
Deux-Sèvres  
Les Républicains



**Patricia DEMAS**  
Sénatrice  
Alpes-Maritimes  
Les Républicains



**Annick PETRUS**  
Sénatrice  
Saint-Martin  
Les Républicains



**Émilienne POUMIROL**  
Sénatrice  
Haute-Garonne  
Socialiste, Écologiste  
et Républicain



**Olivier HENNO**  
Sénateur  
Nord  
Union Centriste



**Raymonde PONCET MONGE**  
Sénatrice  
Rhône  
Écologiste – Solidarité  
et Territoires

✉ [contact.sociales@senat.fr](mailto:contact.sociales@senat.fr)

☎ 01.42.34.31.34

🌐 [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

