

N° 373

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 février 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1)
sur la politique familiale au Portugal,*

Par M. Philippe MOUILLER, Mmes Patricia DEMAS, Annick PETRUS,
Émilienne POUMIROL, M. Olivier HENNO et Mme Raymonde PONCET MONGE,

Sénateurs et Sénatrices

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Mouiller, président ; Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale ; Mme Pascale Gruny, M. Alain Milon, Mme Annie Le Houerou, MM. Bernard Jomier, Olivier Henno, Dominique Théophile, Mmes Cathy Apourceau-Poly, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, vice-présidents ; Mmes Viviane Malet, Annick Petrus, Corinne Imbert, Corinne Féret, Jocelyne Guidez, secrétaires ; M. Jean Sol, Mmes Marie-Do Aeschlimann, Christine Bonfanti-Dossat, Corinne Bourcier, Brigitte Bourguignon, Céline Brulin, M. Laurent Burgoa, Mmes Marion Canalès, Maryse Carrère, Catherine Conconne, Patricia Demas, Chantal Deseyne, Brigitte Devésa, M. Jean-Luc Fichet, Mme Frédérique Gerbaud, MM. Xavier Iacovelli, Khalifé Khalifé, Mmes Florence Lassarade, Marie-Claude Lermytte, M. Martin Lévrier, Mmes Monique Lubin, Brigitte Micouleau, Laurence Muller-Bronn, Solanges Nadille, Anne-Marie Nédélec, Guylène Pantel, Emilienne Poumirol, Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Anne-Sophie Romagny, Laurence Rossignol, Silvana Silvani, Nadia Sollogoub, Anne Souyris.

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
QUELLES POLITIQUES FACE AU DÉFI DÉMOGRAPHIQUE AU PORTUGAL ?	5
I. LE PORTUGAL : UN PAYS EN PROIE AU DÉCLIN DÉMOGRAPHIQUE	5
A. UN PAYS VIEILLISSANT QUI CONNAÎT UNE NATALITÉ EN BERNE	5
B. UNE SOCIÉTÉ QUI DOIT FAIRE FACE À UNE « FUITE » DE SES JEUNES	7
II. LES POLITIQUES FAMILIALES MISES EN ŒUVRE FACE AU DÉFI DÉMOGRAPHIQUE : UN INVESTISSEMENT MASSIF ET VOLONTARISTE.....	8
A. L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT : LE CHOIX DE LA GRATUITÉ DES CRÈCHES	8
B. LE CONGÉ DE NAISSANCE : LE pari de l'égalité Femmes-Hommes.....	14
III. RELEVER LE DÉFI DÉMOGRAPHIQUE IMPLIQUE NÉCESSAIREMENT UNE POLITIQUE GLOBALE VISANT À PRENDRE EN COMPTE D'AUTRES LIMITES STRUCTURELLES	15
A. FAIRE FACE AU COÛT DU LOGEMENT ET DE LA VIE	15
B. ÉVITER LA FUITE DE LA JEUNESSE : UN VÉRITABLE ENJEU POUR LE PAYS.....	17
EXAMEN EN COMMISSION.....	21
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	31

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 ans¹. 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 retraites².

Nombre de naissances vivantes et indice de fécondité en 2024



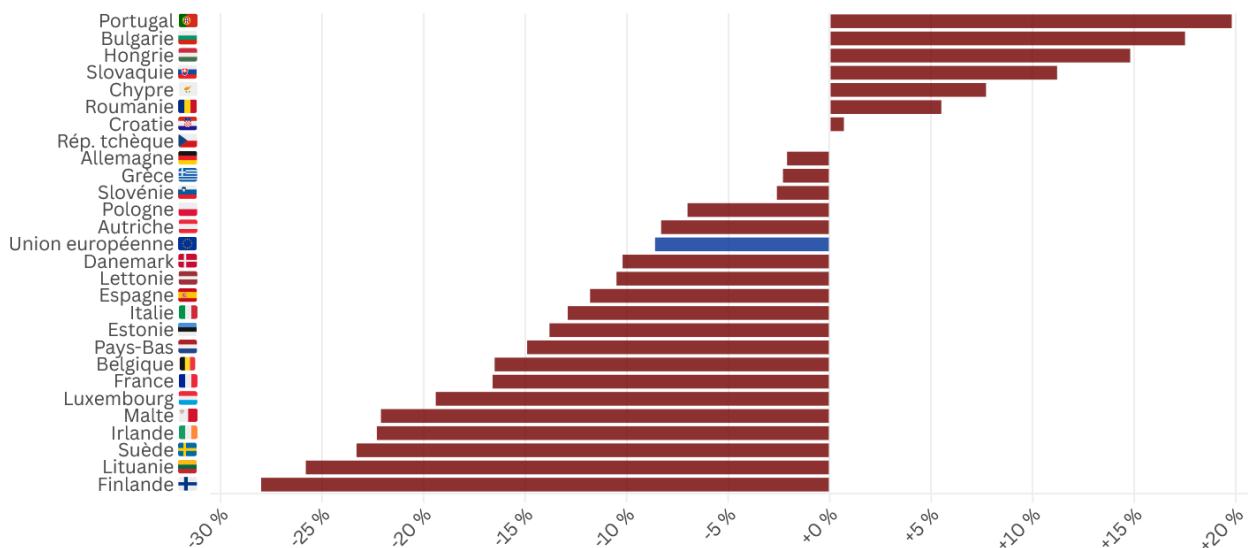
La France et le Portugal connaissent des **difficultés similaires** liées à une **démographie déséquilibrée**. Toutefois, les deux pays se différencient dans leur **trajectoire**. D'après les chiffres fournis par Eurostat, le Portugal, qui avait l'indice de fécondité le plus bas de l'Union européenne à 27 en 2013, avec 1,21 enfant par femme, est remonté en 2024 au 12^e rang avec 1,45 enfant par femme. L'écart entre le « désir d'enfants » qui s'établit à 2,3 enfants en 2019³ 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.

¹ <https://www.pordata.pt>.

² 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.

³ Institut national de la Statistique, Inquérito à Fecundidade, 2019.

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



Source : 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 solidarité¹, 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 %**².

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.

¹ 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.

² 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.

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 allégements d'impôt jusqu'à 35 ans ou des aides à l'achat immobilier (*cf. infra*).



Au centre, entourées des membres de la délégation, Mme Hélène 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.

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 %¹.

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 %. 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 2024². 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 confondus³.

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 %⁵). 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 2020⁶). La politique d'accueil du jeune enfant est gérée par le ministère du Travail, de la Solidarité et de la Sécurité sociale.

- **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.

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

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

³ Commission européenne, *Education and training monitor 2025*, novembre 2025.

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

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

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

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 1983¹. 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,

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

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.

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.

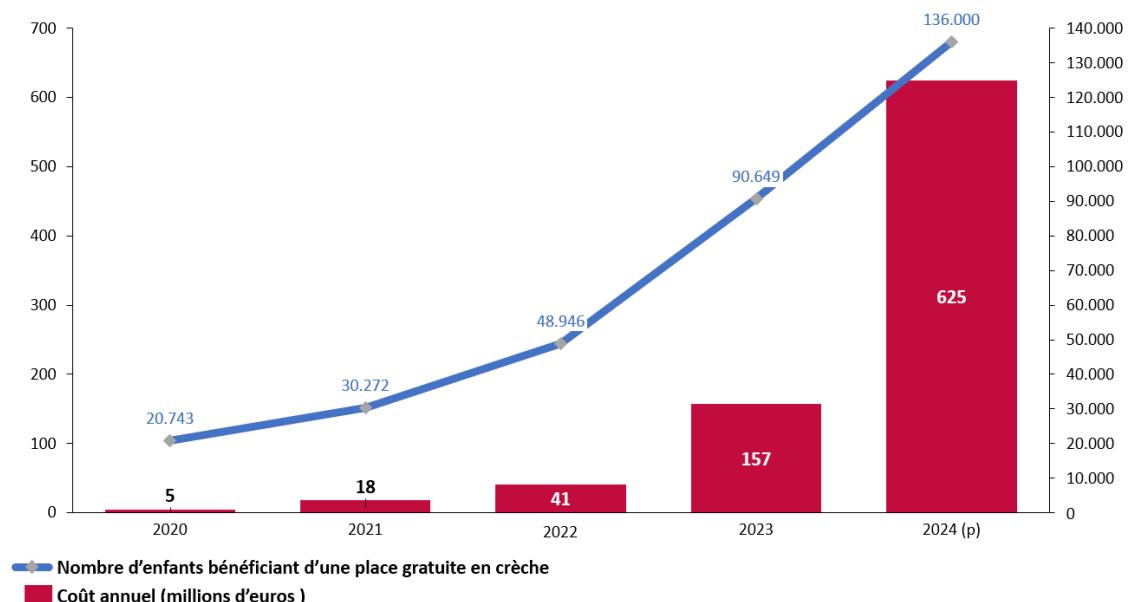
La délégation a ainsi pu visiter un « centre de capacité familiale » à Lisbonne géré par la Santa Casa da Misericórdia. Ce centre rassemble au même endroit un établissement d'accueil de la protection de l'enfance mais également un centre d'accueil pour les familles, afin d'offrir un accompagnement à 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^{er} septembre 2022, la gratuité a été étendue à tous les enfants nés après le 1^{er} 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 millions d'euros à 156,6 millions d'euros). Le dispositif repose aujourd'hui sur un financement identique dans l'ensemble du pays d'environ **500 euros par enfant et par mois**¹ (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**², 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.

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

¹ 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.

² Ces estimations supposent que tous les enfants bénéficiaires sont couverts 12 mois complets.

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 auditons menées 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 %¹.

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.

¹ Eurostat – Personnes en emploi à temps partiel par âge – % de l'emploi total.

B. 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.

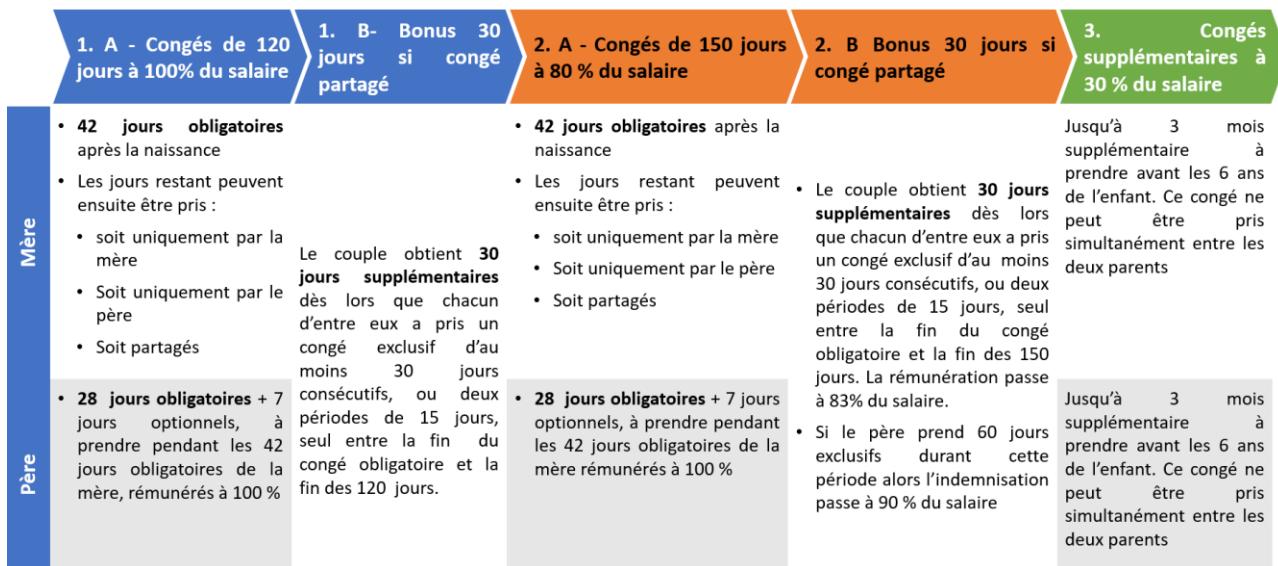
252 M€

Coût pour la sécurité sociale du congé de naissance initial en 2021¹

- 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 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 européenne¹. Le Portugal se classe ainsi au 22^e 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.

¹ 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.

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 %¹. 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 ».

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.

¹ Institut national de la statistique.

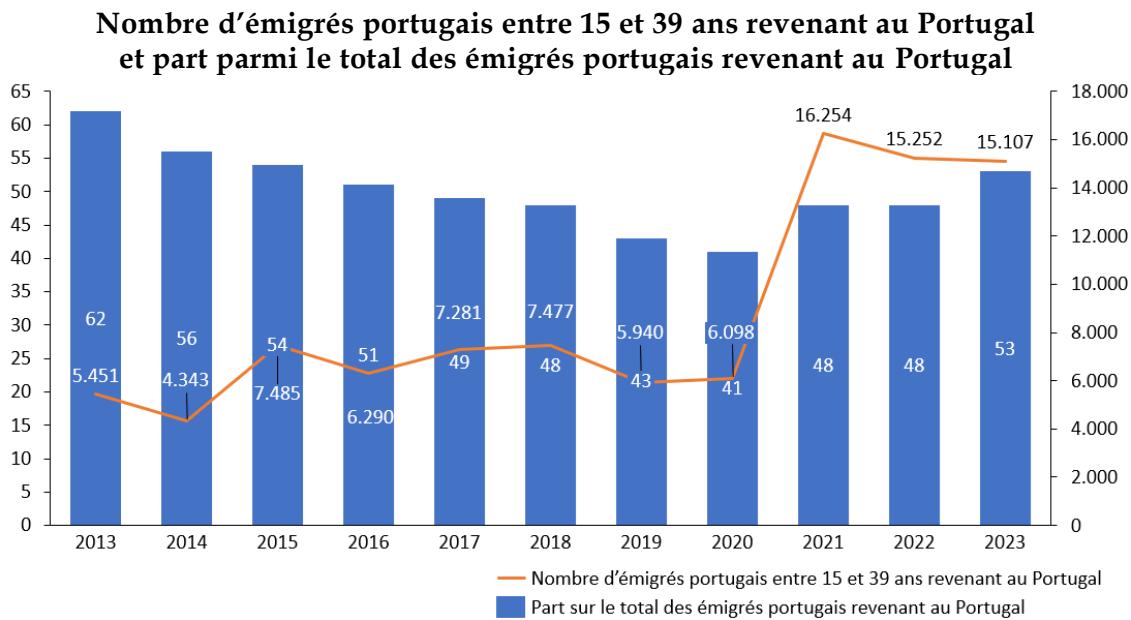
B. ÉVITER LA FUITE DE LA JEUNESSE : UN VÉRITABLE ENJEU POUR LE PAYS

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 euros¹. 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

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



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 « Voltar » 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 travail¹. 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 »

¹ 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.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 18 février 2026, sous la présidence de M. Philippe Mouiller, président, la commission examine le rapport d'information de M. Philippe Mouiller, Mmes Patricia Demas, Annick Petrus, Émilienne Poumirol, M. Olivier Henno et Mme Raymonde Poncet Monge, rapporteurs de la mission d'information sur la politique familiale au Portugal.

M. Philippe Mouiller, président. – Mes chers collègues, nous débutons par un point sur la mission que notre commission a effectuée au Portugal en septembre dernier.

Avant le compte rendu collectif que nous allons en faire, il me faut évoquer le contexte dans lequel cette mission s'inscrit. Les chiffres publiés en début d'année par l'Insee sont édifiants. En 2025, la France a enregistré moins de naissances que de décès, une première depuis la Seconde Guerre mondiale. Selon les statistiques publiées l'année dernière, l'indicateur conjoncturel de fécondité s'établit, en 2024, à 1,62 enfant par femme. Depuis la fin de la Première Guerre mondiale, cet indicateur n'a jamais été aussi bas. Cette situation doit être prise au sérieux, car elle représente un défi immense pour notre pays.

Le Portugal, nous le verrons, est confronté à un défi démographique plus important que le nôtre. Il fait face à une crise de natalité et à un vieillissement de sa population qui comptent parmi les plus marqués de l'Union européenne. Néanmoins, si la France et le Portugal connaissent des difficultés similaires, les deux pays se différencient dans leur trajectoire.

Le Portugal, dont l'indice de fécondité figurait parmi les plus faibles de l'Union européenne en 2013, avec 1,21 enfant par femme, est remonté, en 2024, au douzième rang, avec 1,45 enfant par femme. En France, en revanche, le nombre de naissances a diminué de 21,5 % entre 2010 et 2024 et l'indice de fécondité est passé de 1,99 en 2013 à 1,62 en 2024.

Parallèlement, le Portugal a investi massivement dans sa politique familiale, au travers notamment de deux mesures qui nous ont particulièrement intéressées : la gratuité des crèches et les congés post-naissance.

La commission des affaires sociales a donc décidé de se pencher sur le modèle portugais. Ce déplacement, qui nous a conduits de Lisbonne à Évora, avait un objectif précis : étudier les réponses politiques de l'un de nos partenaires européens face à un défi que nous partageons, bien qu'à des degrés divers.

Mme Émilienne Poumirol, rapporteure. - À notre arrivée à Lisbonne, nous avons été reçus par l'ambassadrice de France au Portugal, Hélène Farnaud-Defromont, au Palais de Santos, l'un des plus beaux édifices de la capitale, qui est aussi la résidence officielle des ambassadeurs français depuis 1948.

L'ambassadrice, que je tiens vivement à remercier, ainsi que l'ensemble de ses collaboratrices et collaborateurs, pour la qualité de leur accueil, nous a conviés à un petit-déjeuner et à une réception avec les membres de la communauté française. Ces deux évènements ont démontré l'excellence de la relation bilatérale entre nos deux pays et la force des liens économiques et culturels qui nous unissent. Le traité d'amitié et de coopération signé en février 2025 renforce encore notre relation avec le Portugal, en particulier sur la scène internationale et dans le domaine stratégique de la protection des océans.

Je souhaite également dire quelques mots sur le cadre institutionnel du Portugal. L'unique chambre du Parlement, l'Assemblée de la République, est composée de 230 députés, élus au suffrage universel proportionnel pour un mandat de quatre ans.

Ce système favorise une représentation plurielle. On compte huit groupes politiques au Parlement, dont les trois principaux sont l'Alliance démocratique, une coalition de centre droit disposant de 89 sièges, le parti socialiste, qui compte 58 députés, soit autant que le parti d'extrême droite Chega (« Assez »). Ce modèle impose souvent la recherche de compromis ou la gestion de gouvernements minoritaires – une réalité politique très vive au Portugal ces dernières années, et un peu plus récente pour nous !

En outre, la procédure législative diffère de la nôtre. Premièrement, l'Assemblée se distingue par un nombre très élevé de commissions permanentes – on en compte treize. Deuxièmement, les modifications du texte sont réalisées uniquement en commission, la séance plénière étant réservée au vote sur le texte. Troisièmement, en l'absence de bicamérisme, les textes sont examinés une première fois en commission, puis en séance, et une seconde fois en commission avant le vote définitif en séance.

En raison de la suspension des travaux parlementaires, nous n'avons pas pu rencontrer nos homologues de la commission de la santé et de la commission du travail, de la sécurité sociale et de l'inclusion.

En revanche, nous avons pu visiter le Palais de São Bento : cet ancien monastère bénédictin, construit à la fin du XVI^e siècle, est devenu le siège du Parlement en 1834, après l'extinction des ordres religieux.

Le Portugal a connu deux périodes de bicamérisme : de 1838 à 1911 et de 1842 à 1933. Les deux chambres siégeaient alors dans le même bâtiment, les deux hémicycles étant situés de part et d'autre d'un vaste escalier d'honneur. Aujourd'hui, la salle de l'hémicycle, qui accueillait l'ancien Sénat, et la salle des séances, où se déroule désormais l'activité législative, coexistent.

L'ancienne salle du Sénat est utilisée pour des réunions de groupe, de commission, des séances solennelles ou pour accueillir le Parlement des jeunes.

J'en viens à l'objet de notre déplacement. Le Portugal est aujourd'hui, avec l'Italie, le pays dont la population est la plus âgée de l'Union européenne.

Les chiffres que nous avons recueillis montrent une inversion spectaculaire de la pyramide des âges. On dénombre désormais presque deux seniors de plus de 65 ans pour chaque jeune de moins de 15 ans. Cette situation résulte de deux facteurs conjoints : l'augmentation constante de l'espérance de vie et une natalité en berne depuis plusieurs décennies.

Ce déséquilibre n'est pas qu'une statistique ; c'est un défi majeur pour le système de solidarité nationale. Lors de nos entretiens, il est clairement apparu que sans un sursaut démographique ou un apport migratoire soutenu, la pérennité du modèle social portugais est menacée. Par ailleurs, la société portugaise, notamment les jeunes, est traversée par les mêmes inquiétudes que la jeunesse française quant à la situation économique du pays, le changement climatique 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.

Surtout, nous avons pu constater que les Portugais eux-mêmes estiment que la situation démographique de leur pays est plus sombre qu'elle ne l'est en réalité. Ainsi, au cours des entretiens, de nombreux intervenants ont indiqué, à tort, que le Portugal se situait à la dernière place du classement européen en matière de natalité, ce qui en faisait le plus mauvais élève de l'Union. Pourtant, contrairement à la France, la trajectoire d'évolution des naissances est désormais positive au Portugal.

Le contraste est ici frappant. Tandis que la société portugaise a pleinement pris la mesure des enjeux liés à son déclin démographique, la France, en comparaison, peine encore à inscrire cette question cruciale au cœur de ses priorités politiques et sociales.

M. Olivier Henno, rapporteur. - Face à cette situation, le gouvernement portugais a lancé des politiques ambitieuses, mais celles-ci se heurtent à des réalités économiques tenaces.

Le Portugal a investi massivement dans l'accueil de la petite enfance. Nous avons visité des structures qui démontrent une volonté de faciliter la conciliation entre vie professionnelle et familiale. À Lisbonne comme à Évora, dans un milieu plus rural, nous avons constaté la qualité de l'encadrement des enfants ainsi que la volonté de faire de l'accueil des 0-3 ans une véritable priorité.

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

En 2020, le gouvernement socialiste d'Antonio Costa a lancé le programme *Creche Feliz*. Ce dispositif a pour objectif de rendre l'accueil en crèche totalement gratuit pour l'ensemble des enfants de moins de 3 ans, sans condition de revenus. 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. En janvier 2023, le programme a été étendu aux crèches privées lucratives et, un an plus tard, 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, pour atteindre 156,6 millions d'euros, contre 5 millions à son lancement.

Le dispositif repose aujourd'hui sur un financement identique dans l'ensemble du pays de 473,80 euros par enfant et par mois. Cette somme est directement versée aux établissements d'accueil. La ministre du travail a confirmé qu'il s'agissait d'un programme ambitieux, dont le coût, en 2024, était évalué à près de 700 millions d'euros par an, soit 0,24 % du PIB du pays, en supposant que tous les enfants concernés soient accueillis sur douze mois dans un établissement.

Dans l'hypothèse d'un financement des 498 000 places en structures collectives, pour un coût moyen annuel de 16 000 à 18 000 euros par an, une telle mesure, appliquée à la France, représenterait un financement public évalué entre 8 milliards et 9 milliards d'euros par an, soit environ 0,3 % du PIB.

Le gouvernement portugais n'a cependant pas encore évalué les effets de cette mesure, qui n'est pleinement effective que depuis 2024. Il est encore trop tôt pour tirer un bilan complet de cette politique publique. Il ressort toutefois des auditions que nous avons menées que ce dispositif a entraîné une très forte augmentation de la demande des places en crèches. En ont découlé des tensions importantes sur les structures d'accueil, ce qui soulève la question du soutien au secteur privé lucratif, très peu développé, et à la création de crèches au sein des entreprises afin de fournir une offre répondant à l'évolution de la demande.

Mme Raymonde Poncet Monge, rapporteure. – 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 dans 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 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 tarde l'entrée en crèche, de manière à diminuer les coûts pour la collectivité et d'alléger la pression sur l'offre.

Concernant les modalités pratiques de ce congé, les Portugais peuvent choisir une première option, consistant en 120 jours consécutifs indemnisés à 100 % du salaire moyen calculé sur les six derniers mois. Parmi ces 120 jours, la mère doit obligatoirement en prendre 42, soit six semaines, et le père 28, 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.

Il existe 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 durant cette période, alors le couple a le droit à 30 jours supplémentaires, soit 180 jours au total. Ces 180 jours sont alors indemnisés à 83 % du salaire. Là encore, 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 et de l'inciter à prendre son congé de manière exclusive afin que la mère, si elle le souhaite, puisse retrouver une vie professionnelle plus rapidement, tout en favorisant la création du lien entre le père et son enfant. Alors que nous débattons en France d'une profonde réforme du congé de naissance et que chacun reconnaît l'importance de l'accompagnement du nouveau-né dans ses premiers jours, cet exemple mérite d'être regardé avec le plus grand intérêt.

Permettez-moi un petit pas de côté pour évoquer un aspect très spécifique de la politique de solidarité au Portugal, qui n'a pas d'équivalent en France : le rôle des institutions particulières de solidarité sociale (IPSS).

L'État portugais n'a véritablement pris en charge les questions sociales qu'au sortir de la dictature salazariste. Pour mettre en œuvre sa politique dans ce domaine, il s'est appuyé sur les communautés et les paroisses qui assuraient jusqu'alors les missions de solidarité. Le statut des IPSS a été formellement créé en 1983, lorsque ces anciennes institutions ont été juridiquement reconnues 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 que de la protection de

l'enfance ou de l'aide à domicile pour les personnes âgées. À titre d'exemple, la mairie de Lisbonne ne gère quasiment aucun établissement en direct : dans le cadre du programme B.a.Bá, elle construit les murs, puis en confie la gestion à ces institutions agréées par le Gouvernement.

Mme Patricia Demas, rapporteure. – Parmi ces institutions, l'une d'entre elles joue un rôle tout particulier : la Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML). Fondée en 1498, elle fait partie des institutions les plus anciennes du Portugal et exerce une véritable délégation de service public dans le domaine de la santé et du social. En tant que gestionnaire de la loterie nationale, elle dispose de recettes propres pour un montant de 294 millions d'euros en 2024. À titre d'exemple, à Lisbonne, la SCML gère plusieurs hôpitaux et 27 établissements d'accueil du jeune enfant.

Par ailleurs, la SCML est l'un des plus grands opérateurs portugais dans le domaine de la protection de l'enfance. Elle prend ainsi en charge plus d'un quart des mesures de protection du pays et accompagne plus de 1100 familles. La délégation a visité un centre de capacité familiale à Lisbonne, qui rassemble, en un même lieu, un établissement d'accueil de la protection de l'enfance et un centre d'accueil pour les familles afin d'offrir un accompagnement à la parentalité. Plusieurs appartements sont mis à la disposition de ces ménages qui bénéficient ainsi d'un accompagnement tout en conservant une certaine autonomie.

Enfin, au cours de notre déplacement, un autre enjeu majeur auquel doit faire face la société portugaise et qui pèse sur son avenir démographique est apparu : il s'agit du départ massif de ses jeunes depuis plusieurs années. On estime aujourd'hui que 30 % des jeunes nés au Portugal – environ 850 000 personnes âgées de 15 à 39 ans – résident actuellement en dehors du pays. C'est un défi considérable pour le pays, dont une partie de la jeunesse la plus qualifiée part en quête de salaires plus élevés ailleurs en Europe.

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 d'avoir des enfants. La ministre du travail, de la solidarité et de la sécurité sociale, Mme Maria do Rosário Palma Ramalho, lors de son entretien avec la délégation, a insisté sur l'importance de cette question dans la politique de l'actuel gouvernement. L'objectif de ce dernier n'est pas simplement « de mettre de l'argent dans le système, mais bien de créer tout un écosystème favorable pour que les jeunes ne partent pas et reviennent ».

Selon l'Institut national des statistiques, le Portugal est le pays de l'Union européenne où l'on observe la plus forte différence entre le coût de l'immobilier et les revenus. Entre 2015 et 2025, l'immobilier a augmenté de plus de 105 % quand le salaire moyen progressait seulement de 29 % sur la même période. Les difficultés d'accès à la propriété entraînent un report massif de la demande sur le marché locatif, ce qui conduit à une augmentation du prix des loyers et affecte le pouvoir d'achat des ménages.

Mme Sofia Athayde, adjointe au maire 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 évoqué 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 d'augmenter l'offre et de permettre aux jeunes familles de se loger dans la capitale.

Face à ces défis, le pays a mis en place un grand nombre de politiques visant à soutenir la jeunesse, notamment des allégements d'impôt jusqu'à 35 ans ou des aides à l'achat immobilier.

L'objectif est de réduire drastiquement l'impôt sur le revenu des jeunes durant leurs premières années de vie active. Le dispositif actuel prévoit une exonération dégressive sur dix ans pour les moins de 35 ans. Le but n'est donc plus seulement de faire revenir ceux qui sont partis, mais aussi de créer les conditions d'un maintien sur place des jeunes en augmentant significativement le salaire net disponible lors de l'entrée dans la vie active. L'effort financier est considérable : pour mettre en œuvre le programme de réduction d'impôt *IRS Jovem*, l'État a consenti à une baisse de ses recettes fiscales de l'ordre de 525 millions d'euros en 2025.

M. Olivier Henno, rapporteur. - Au retour de notre déplacement, quel bilan tirer de l'expérience portugaise pour nos propres politiques ?

Tout d'abord, nous avons noté un décalage entre l'intention politique et la réalité vécue. À Lisbonne comme à Évora, nos interlocuteurs nous ont fait part de difficultés structurelles persistantes. C'est sans doute l'un des enseignements les plus marquants de notre déplacement : les aides à la famille sont souvent absorbées par l'explosion du coût de la vie.

À Lisbonne, la pression immobilière est telle que les jeunes couples sont poussés vers des périphéries lointaines, ce qui complique l'accès aux services et décourage les projets de naissance.

À Évora, bien que la situation soit différente, l'enclavement et l'accès aux soins restent des préoccupations majeures. L'exemple portugais nous montre que la multiplication des places en crèche ne suffit pas si le logement reste inaccessible.

L'enseignement pour la France est ici crucial : une politique démographique efficace doit être ambitieuse et transversale et ne peut se concevoir indépendamment d'une action sur le logement et d'une maîtrise du coût de la vie.

Ensuite, sur la fiscalité des jeunes, le modèle portugais mérite une attention particulière. En France, l'entrée dans la vie active se traduit souvent par des conditions de vie précaires. Une réduction ciblée de l'impôt sur le revenu pour les premières années pourrait représenter un levier pour l'autonomie des jeunes, bien que son coût budgétaire doive être rigoureusement évalué.

En conclusion, le Portugal n'hésite pas à innover et à expérimenter des solutions radicales face à la menace qui pèse sur son modèle social. Si certaines mesures comme les réductions d'impôts ciblées sont séduisantes, elles rappellent aussi l'importance de l'attractivité économique globale d'un territoire.

Je remercie le président Mouiller et mes collègues Patricia Demas, Annick Petrus, Émilienne Poumirol et Raymonde Poncet Monge pour la qualité de nos échanges durant cette mission. Je veux également avoir une pensée pour les victimes du terrible accident du funiculaire qui a eu lieu à Lisbonne pendant notre déplacement.

Enfin, nous remercions les services de l'ambassade, et plus généralement l'ensemble de nos interlocuteurs, pour l'accueil chaleureux qu'ils nous ont réservé et pour l'intérêt de nos échanges.

M. Philippe Mouiller, président. – Je vous remercie pour cette intéressante étude comparative. Néanmoins, le nerf de la guerre reste la question budgétaire. Je précise que plusieurs mesures, instaurées par le gouvernement socialiste, ont été renforcées par la coalition de centre droit qui lui a succédé. En effet, la logique est celle de trouver un consensus autour des enjeux démographiques, au-delà des différences d'orientation politique.

M. Dominique Théophile. – Félicitations pour ce travail : il livre un certain nombre d'éléments détaillés qui pourraient servir pour notre pays. Une récente étude de l'université de Stanford montre que le taux de fécondité augmente de 0,32 enfant par femme au sein des couples lorsque les deux parents sont en télétravail au moins une fois par semaine. Quel crédit accorder à cette étude ?

Mme Brigitte Bourguignon. – Vous avez évoqué des centres regroupant des familles, ainsi que des enfants placés sous protection. Qui est en charge, au Portugal, de la protection de l'enfance ?

Mme Raymonde Poncet Monge, rapporteure. – La compétence relève de l'État, avec délégation aux IPSS.

M. Philippe Mouiller, président. – Il existe en la matière une coordination entre l'État, *via* la commission nationale de protection des enfants et jeunes gens en risque et les collectivités, et notamment les mairies. Concrètement les actions sont ensuite réalisées par les IPSS qui sont souvent d'anciennes institutions catholiques, devenues associations à but non lucratif.

Mme Jocelyne Guidez. – Je suis toujours étonnée d'entendre que des jeunes invoquent les difficultés financières ou la situation en Ukraine lorsqu'on les interroge sur leur volonté ou non de faire des enfants. Les jeunes filles que je reçois en stage s'intéressent, quant à elles, davantage à leur liberté qu'à ce qui les entoure...

M. Philippe Mouiller, président. – On observe en effet un phénomène de société global, qui n'est pas propre à la France.

Mme Marie-Do Aeschlimann. – Combien de jeunes Portugais optent pour ce congé de naissance très favorable sur le plan pécuniaire ? Il serait intéressant d'en connaître le coût pour les finances publiques.

Mme Jocelyne Guidez. – Ce sont 30 % de jeunes Portugais qui quittent leur pays, notamment pour suivre des études ailleurs en Europe, et beaucoup ne reviennent pas : ce chiffre fait penser au départ de nos jeunes Ultramarins à destination de l'Hexagone.

Mme Émilienne Poumirol, rapporteure. – Pour comprendre pourquoi les jeunes partent du Portugal, il faut tenir compte du niveau des salaires dans ce pays : nous avons entendu un professeur d'université qui bien qu'ayant trente ans d'ancienneté y gagne moins de 2 000 euros par mois, et un ingénieur débute à 1 500 euros mensuels. Par ailleurs, les prix du logement ont beaucoup augmenté, obligeant des jeunes à retourner vivre chez leurs parents. L'habitat a certes été rénové, mais ils n'y ont pas accès... On ne sait pas encore si le dispositif que nous vous avons présenté est de nature à les faire rester au pays.

Mme Patricia Demas, rapporteure. – En 2023, près d'un père portugais sur deux avait utilisé le congé paternité.

M. Olivier Henno, rapporteur. – La natalité est la priorité nationale au Portugal, qui pourrait voir sa population baisser de 20 % d'ici à quelques années du fait de la succession de générations ayant un indicateur conjoncturel de fécondité de moins d'1,6 enfant par femme. C'est vertigineux ! La baisse de la natalité en France est beaucoup plus récente mais tout aussi inquiétante.

Mme Raymonde Poncet Monge, rapporteure. – Il est vrai que ce congé parental est généreux, mais il permet de diminuer la demande de places de crèche, qui est forte. Un autre objectif était de réduire le taux de pauvreté en permettant aux plus modestes de bénéficier de la gratuité des crèches, mais il n'a pas été atteint.

M. Alain Milon. – Le rapport de l'Insee du 13 janvier dernier indique qu'entre 1980 et 2025, le nombre de naissances en France a baissé de près de 200 000...

Le dispositif qui nous a été présenté est intéressant, mais coûteux. Par quelles recettes est-il financé ?

M. Philippe Mouiller, président. – La situation financière du Portugal n'est plus mauvaise depuis que le FMI a pris la main sur la gestion financière de ce pays, et des marges de manœuvre ont été retrouvées depuis quelques années.

M. Daniel Chasseing. – Les finances publiques portugaises sont excédentaires, ce qui permet d'améliorer la vie de ses habitants. En France, un tel dispositif représenterait une dépense de 8 milliards d'euros... Au Portugal, quel échelon administratif finance ce congé ?

Par ailleurs, il semble que les investissements immobiliers réalisés par des acheteurs non portugais aient aggravé le problème du logement dans ce pays...

Mme Chantal Deseyne. – Vous avez identifié deux leviers majeurs : l'accès au logement et la garde d'enfants. En France, les jeunes femmes veulent concilier leur vie professionnelle et leur vie personnelle et familiale ; pourtant, rien n'avance au niveau des crèches et des gardes d'enfants, et les congés parentaux ne résolvent pas le problème du retour à l'emploi.

Mme Émilienne Poumirol, rapporteure. – Au Portugal, la natalité est en baisse depuis longtemps et le phénomène du départ des jeunes est également ancien. Le pays a donc besoin de main d'œuvre, *via* l'immigration provenant notamment de ses anciennes colonies, ce qui a entraîné la montée du parti d'extrême droite Chega, qui compte désormais 60 députés. Il faut bien comprendre que la faiblesse de la natalité, la hausse de l'immigration et les problèmes d'ordre politique sont liés.

M. Philippe Mouiller, président. – Mes chers collègues, nous avons terminé l'examen de ce rapport d'information.

La commission adopte le rapport d'information et en autorise la publication.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Ambassade de France au Portugal**

Hélène Farnaud-Defromont, ambassadrice de France au Portugal

Mathieu Jagour, premier conseiller

Ariane Lathuille, conseillère diplomatique

- **Ministère du Travail**

Maria do Rosário Palma Ramalho, ministre du Travail

Ivan Menenes, conseiller technique

- **Santa Casa da Misericórdia de Lisboa**

Rita Prates, vice-directrice chargée de l'action sociale

Rui Godinho, directeur de la direction de l'enfance, de la jeunesse et de la famille

Carla Contreiras, conseillère au Conseil des affaires sociales

Filipe Saramago, directeur du centre parental d'Alvalade

- **Mairie de Lisbonne**

Sofia Athayde, adjointe au maire chargée des droits de l'homme et sociaux, de l'éducation, de la jeunesse et de la santé

Miguel Soares, directeur du département de l'action sociale

- **Crèche Ilha dos Amores** (crèche publique à Lisbonne)

Barbara Ramires, directrice de l'espace éducatif de la crèche

Sofia Gonçalves, coordinatrice de l'espace éducatif

José Gonçalves, division des relations internationales, mairie de Lisbonne

- **Stella Bettencourt da Câmara**, chercheuse universitaire, démographe (ICSP Lisboa)

- **Lycée français Charles Lepierre de Lisbonne**
Pascale Gautrot Lamoureaux, proviseure du lycée
Agnès Favretto, directrice de l'école maternelle et des classes de CP
- **Groupe Bel**
Paula Amaral, directrice RSE et communication
Emilia Roseiro, directrice des ressources humaines pour la zone Europe du Sud et Turquie
- **Direction générale de la sécurité sociale**
Dolores Projeto, cheffe du département chargé des prestations
Sofia Ferreira, chargée de mission action sociale
- **Confédération des institutions de solidarité (CNIS)**
Lino Maia, président
- **Mairie d'Evora**
Carlos Pinto de Sá, maire d'Evora
- **Associação da Creche e Jardim de Infância de Évora**
Fatima Cavas, directrice