



Calculs des coûts d'un congé parental

selon le modèle COFF 2018



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Commission fédérale pour les questions familiales COFF

Mentions légales

Auteurs

Heidi Stutz, Severin Bischof
BASS AG
Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien
Konsumstrasse 20, CH-3007 Berne
Tel. +41 (0)31 380 60 80
info@buerobass.ch
www.buerobass.ch/fr

Mandante

Commission fédérale pour les questions familiales COFF

Renseignements

sekretariat@ekff.admin.ch

Textes originaux

Allemand et français

Traduction

Service linguistique de l'Office fédéral des assurances
sociales OFAS, Secrétariat COFF

Suggestion de citation

Stutz, Heidi et Bischof, Severin, (2021):
Calcul des coûts d'un congé parental selon le modèle
COFF 2018 sur mandat de la Commission fédérale
pour les questions familiales (COFF),
BASS AG, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien,
Berne

Copyright

Commission fédérale pour les questions familiales
(COFF), CH-3003 Berne
Reproductions autorisées à des fins non commerciales
avec mention de la source

Commande d'impressions

Office fédéral des constructions et de la logistique
(OFCL), vente des publications fédérales,
CH-3003 Berne
www.publicationsfederales.admin.ch

Téléchargement

www.ekff.admin.ch

Numéro de commande

318.858.4F

Calcul des coûts d'un congé parental

selon le modèle COFF 2018

Sur mandat de la
Commission fédérale pour les questions familiales (COFF)

Berne, le 11 mars 2021

Table des matières

Table des matières	I
Avant-propos	II
Vorwort	III
Premessa	IV
L'essentiel en bref	V
Das Wichtigste auf einen Blick	VIII
L'essenziale in breve	XI
The most important information at a glance	XIV
1 Contexte et problématique	1
2 Données de base et définitions	1
2.1.1 Droit aux prestations	1
2.1.2 Montant de l'allocation parentale	2
3 Méthodologie	3
3.1 Identification et validation des naissances en 2019	3
3.2 Comparaison avec les chiffres de l'allocation de maternité en 2019	5
3.3 Calcul des allocations parentales	6
3.4 Recours au congé parental dans des pays de référence	7
3.4.1 Choix des pays de référence	8
3.4.2 Bénéficiaires du congé parental dans les pays de référence	10
4 Estimation des coûts du congé parental en fonction de son utilisation	13
5 Bibliographie	16

Avant-propos

La famille est un pilier essentiel à une société, et une étape importante dans la vie d'une famille est l'arrivée d'enfants. Pour accompagner la famille dans cette étape de vie fondamentale, le congé parental est un instrument de politique familiale efficace. C'est pourquoi la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF) s'investit depuis de nombreuses années en faveur de l'introduction en Suisse d'un congé parental. S'appuyant sur de nombreuses preuves scientifiques et expériences positives d'autres pays, elle est convaincue qu'un tel congé profiterait à tous : mères, pères, enfants et société. Les études qu'elle a mandaté ces dernières années le démontrent : les avantages d'un congé parental sont nombreux sur la vie de famille mais aussi sur la santé, l'économie et la société en général.

Cette nouvelle étude doit contribuer au débat de société qui est crucial pour notre future politique familiale et rassurer sur l'impact qu'aurait un congé parental sur l'économie et les finances de l'Etat.

La résistance fréquemment rencontrée à l'évocation de la mise en place d'un congé parental dans notre pays est le coût et le retour sur investissement. Or une étude réalisée en 2010 sur mandat du Parlement européen a montré qu'une augmentation de 1 % de l'activité professionnelle des femmes générerait déjà des recettes fiscales suffisantes pour financer un congé parental de 18 à 20 semaines.

Avec la nouvelle estimation des coûts d'un congé parental selon le modèle proposé par la commission en 2018, à savoir un congé parental de 38 semaines au total, la commission entend fournir des chiffres qui se fondent sur les données les plus actuelles. Toutefois, la commission tient à souligner que toute estimation est basée sur des postulats. Dans le cas présent, les coûts dépendront pour beaucoup du recours effectif des pères au congé parental et du nombre de semaines qu'ils prendront. Une prise en compte des expériences faites à l'étranger a certes permis d'affiner les hypothèses, mais c'est le comportement effectif des parents et principalement des pères qui est au final déterminant pour la mesure des coûts effectifs. Or les comportements fluctuent et sont dépendants de nombreux facteurs individuels et culturels.

Afin que les estimations soient le plus réalistes possible, la commission a fait effectuer une analyse succincte des comportements des parents qui jouissent dans d'autres pays d'un congé parental semblable à celui qu'elle a recommandé en 2018. Celle-ci montre que les pères ne font pas tous valoir leur droit à des semaines de congé parental et que la majorité de ceux qui le font ne prennent pas l'entier des semaines qui leur sont réservées. En transposant le scénario le plus vraisemblable au modèle de la COFF, il est probable que les pères prendraient en moyenne environ quatre à cinq semaines de congé et les mères quinze, en plus des semaines de congé de maternité et de paternité. Les coûts correspondants à ces semaines complémentaires se monteraient alors selon ces estimations à 1300 – 1350 millions de francs par an.

Aux yeux de la commission, l'investissement est important mais raisonnable eu égard aux nombreux effets positifs qu'il induit. Notre pays devrait se donner les moyens d'aider les familles. Il devrait avoir une politique familiale qui infléchisse positivement notre courbe démographique et le congé parental en fait partie. La commission espère avec cette nouvelle étude contribuer aux futures réflexions sur l'introduction en Suisse d'un congé parental car cela demeure résolument nécessaire pour la conciliation entre la vie familiale et professionnelle et une croissance saine des enfants en dépit du droit récemment accordé aux pères à deux semaines de congé de paternité.

Anja Wyden Guelpa

Présidente de la Commission fédérale pour les questions familiales COFF

Vorwort

Die Familie ist ein wesentlicher Pfeiler einer Gesellschaft und die Geburt eines Kindes ein wichtiger Meilenstein im Leben einer Familie. Um Familien in dieser grundlegenden Lebensphase zu unterstützen, ist die Elternzeit ein wirksames familienpolitisches Instrument. Aus diesem Grund engagiert sich die eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF) seit vielen Jahren für die Einführung einer umfassenden Elternzeit in der Schweiz. Aufgrund zahlreicher wissenschaftlicher Nachweise und positiver Erfahrungen in anderen Ländern ist die Kommission überzeugt, dass diese allen zugute käme: Müttern, Vätern, Kindern und der Gesellschaft. Die Studien, die die Kommission in den letzten Jahren in Auftrag gegeben hat, zeigen, dass Elternzeit viele Vorteile für das Familienleben, aber auch für die Gesundheit, die Wirtschaft und die Gesellschaft im Allgemeinen hat.

Dieser neue Bericht soll einen Beitrag zur gesellschaftlichen Debatte leisten, welche für unsere zukünftige Familienpolitik von entscheidender Bedeutung ist, und er soll uns Gewissheit darüber verschaffen, welche Auswirkungen die Elternzeit auf die Wirtschaft und die Staatsfinanzen haben würde.

Ein häufig angetroffener Vorbehalt gegenüber einer Elternzeit in unserem Land sind die Kosten und die Rentabilität, obwohl eine vom europäischen Parlament im Jahr 2010 in Auftrag gegebene Untersuchung belegt, dass eine Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit um 1% bereits genügend Steuererträge generieren würde, um eine Elternzeit von 18-20 Wochen zu finanzieren.

Mit der Neuberechnung der Kosten einer 38-wöchigen Elternzeit gemäss dem EKFF-Modell aus dem Jahr 2018 will die Kommission Zahlen vorlegen, die auf den aktuellsten Grundlagen basieren. Die Kommission möchte jedoch betonen, dass jede Schätzung auf Annahmen beruht. In diesem Fall sind die Kosten insbesondere davon abhängig, wie viele Wochen Elternzeit von wie vielen Vätern tatsächlich bezogen werden. Die Berücksichtigung der durchschnittlichen Inanspruchnahme der Väter in anderen Ländern hat sicherlich dazu beigetragen, die Annahmen für die Schweiz einzugrenzen, aber letztlich ist das tatsächliche Verhalten der Eltern und insbesondere der Väter für die Berechnung der effektiven Kosten entscheidend. Oder anders gesagt: Die Verhaltensweisen sind unterschiedlich und hängen von zahlreichen individuellen und kulturellen Faktoren ab.

Um die Schätzungen so realistisch wie möglich zu gestalten, hat die Kommission eine kurze Analyse der durchschnittlichen Inanspruchnahme von Eltern in anderen Ländern in Auftrag gegeben; Länder, die über eine ähnliche Elternzeit, wie die von der Kommission im Jahr 2018 empfohlene, verfügen. Es zeigt sich, dass nicht alle Väter Elternzeit beziehen und wenn, dann nutzt eine Mehrheit nicht die maximale Anzahl der für sie reservierten Wochen. Überträgt man das wahrscheinlichste Elternzeit-Szenarium auf das EKFF-Modell, ist es wahrscheinlich, dass Väter im Durchschnitt etwa vier bis fünf Wochen und Mütter fünfzehn Wochen Elternzeit beziehen würden, zusätzlich zum bestehenden Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub. Nach diesen Schätzungen würden sich die Kosten für diese zusätzlichen Wochen auf 1'300 bis 1'350 Millionen Franken pro Jahr belaufen.

Nach Ansicht der Kommission handelt es sich um eine grosse, doch angesichts der vielen positiven Auswirkungen, um eine angemessene Investition. Unser Land sollte die entsprechenden Mittel bereitstellen, Familien zu unterstützen. Unsere Familienpolitik sollte so ausgestaltet sein, dass sie sich auch positiv auf unsere demografische Entwicklung auswirkt: Elternzeit trägt dazu bei.

Die Kommission möchte mit dieser neuen Analyse einen Beitrag zu künftigen Überlegungen über die Einführung einer umfassenden Elternzeit in der Schweiz leisten, da diese trotz des kürzlich gewährten Rechts der Väter auf einen zweiwöchigen Vaterschaftsurlaub nach wie vor für die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sowie für ein gesundes Aufwachsen der Kinder unabdingbar ist.

Anja Wyden Guelpa
Präsidentin der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen EKFF

Premessa

La famiglia è un pilastro fondamentale di una società e la nascita di un figlio una tappa importante nella vita di una famiglia. Il congedo parentale rappresenta uno strumento efficace di politica familiare per sostenere le famiglie in questa fase fondamentale della vita. Per questa ragione la Commissione federale per le questioni familiari (COFF) s'impegna da molti anni affinché venga introdotto in Svizzera un congedo parentale. A fronte delle numerose prove scientifiche ed esperienze positive maturate in altri Paesi, la Commissione è convinta che un tale congedo andrebbe a vantaggio di tutti: madri, padri, figli e società nel suo complesso. Gli studi da essa commissionati nel corso degli ultimi anni mostrano che il congedo parentale presenta molti vantaggi sia per la vita familiare che per la salute, l'economia e la società in generale.

Con questo nuovo rapporto si vuole fornire un contributo al dibattito pubblico, di importanza cruciale per il futuro della nostra politica familiare, e fare chiarezza sulle ripercussioni che il congedo parentale avrebbe per l'economia e le finanze dello Stato.

Una riserva espressa frequentemente nei confronti del congedo parentale nel nostro Paese riguarda i costi e la redditività, sebbene uno studio commissionato dal Parlamento europeo nel 2010 dimostri che un aumento dell'1 per cento dell'attività lucrativa delle donne genererebbe entrate fiscali sufficienti per finanziare un congedo parentale di 18–20 settimane.

Con il nuovo calcolo dei costi di un congedo parentale di 38 settimane secondo il modello elaborato dalla COFF nel 2018 la Commissione vuole presentare delle cifre fondate sui dati più recenti, pur sottolineando che qualsiasi stima si basa su ipotesi. In questo caso i costi dipenderanno soprattutto dal numero dei padri che utilizzeranno effettivamente il congedo parentale e dalla misura in cui lo faranno. Il fatto di aver tenuto conto del ricorso medio dei padri in altri Paesi ha certamente contribuito a delimitare il dato ipotizzato per la Svizzera, ma in ultima analisi sarà l'effettivo comportamento dei genitori e in particolare dei padri ad essere determinante per il calcolo dei costi reali. Va infatti considerato che il comportamento varia molto da una persona all'altra e dipende da numerosi fattori individuali e culturali.

Al fine di elaborare stime il più realistiche possibili, la Commissione ha fatto svolgere una breve analisi del ricorso medio al congedo da parte dei genitori in Paesi dotati di un congedo parentale simile a quello raccomandato dalla COFF nel 2018. Dai risultati emerge che non tutti i padri si avvalgono di questo strumento e che nella maggior parte dei casi quelli che lo fanno non utilizzano il numero massimo di settimane a loro riservato. Se si applica al modello della COFF lo scenario più verosimile, con ogni probabilità i padri usufruirebbero in media di 4–5 settimane e le madri di 15 settimane di congedo parentale, in aggiunta a quelle dei congedi di paternità e di maternità esistenti. In base a queste stime, i costi necessari per le settimane supplementari si attesterebbero tra i 1300 e i 1350 milioni di franchi all'anno.

Secondo la Commissione si tratta di un investimento importante ma, considerati i molti effetti positivi, ragionevole. Il nostro Paese dovrebbe mettere a disposizione i mezzi necessari per sostenere le famiglie. La sua politica familiare dovrebbe essere impostata in modo tale da ripercuotersi positivamente anche sul nostro sviluppo demografico, e il congedo parentale rientra in questo contesto.

Con questa nuova analisi, la COFF desidera fornire un contributo alle future considerazioni sull'introduzione in Svizzera di un congedo parentale che, nonostante il diritto a due settimane di congedo di paternità recentemente accordato ai padri, rimane uno strumento imprescindibile per la conciliabilità tra famiglia e lavoro nonché per una crescita sana dei bambini.

Anja Wyden Guelpa

Presidente della Commissione federale per le questioni familiari COFF

L'essentiel en bref

En 2010, la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF) avait demandé au bureau d'études BASS de calculer les coûts d'un congé parental selon le modèle COFF alors préconisé, qui prévoyait 24 semaines de congé (en plus des 14 semaines de congé de maternité). En fonction de la manière dont les mères et les pères y auraient eu recours, ces coûts seraient allés de 1071 à 1653 millions de francs (COFF 2010, p. 46)¹ par année. L'année de référence pour les calculs était 2009.

Aujourd'hui, ces coûts devraient être plus élevés en raison de la croissance démographique, d'une participation accrue au marché du travail, de l'augmentation du taux d'activité des mères et de l'évolution générale des salaires, ce que reflète également la hausse des coûts du congé maternité. En 2018², la COFF a en outre légèrement modifié son modèle de 2010. Le nombre de semaines proposé reste inchangé mais la répartition des semaines de congé entre les deux parents a été adaptée dans le sens d'une plus grande parité : en plus des 14 semaines de congé de maternité existantes, 8 semaines sont réservées au père et 16 semaines peuvent être librement réparties entre les parents. Le travail à temps partiel ou le fractionnement du congé parental (pour la mère, dès la neuvième semaine après l'accouchement) doivent être possibles pour les deux parents³.

Dans ce contexte, le bureau BASS a été mandaté par la COFF pour recalculer les coûts du modèle 2018 **en prenant comme référence l'année 2019**.

Les calculs se fondent sur un jeu de données mixtes comprenant des informations issues de la statistique du mouvement naturel de la population (BEVNAT), de la statistique de la population et des ménages (STATPOP) et des données de l'AVS relatives aux revenus fournies par la Centrale de compensation (CdC). Les analyses se fondent sur **88 417 naissances** comptabilisées en Suisse en 2019. Pour toutes les naissances ayant eu lieu en 2019, le calcul de l'allocation parentale pour le parent concerné prend en compte 80 % du revenu moyen assujéti à l'AVS en 2018 (ou en 2017 pour les personnes indépendantes), le montant des indemnités journalières étant plafonné à 196 francs. **Il résulte des calculs, en moyenne, une indemnité journalière de 127 francs pour les mères et de 161 francs pour les pères.**

Dans le cadre législatif actuel, deux facteurs influencent les coûts effectifs du congé parental :

- 1. La durée durant laquelle c'est le père et non la mère qui recourt au congé parental revient nettement plus cher.
- 2. Un certain pourcentage des allocations parentales qui reviendraient aux pères ou aux mères ne sont pas touchées.

C'est pourquoi les calculs se fondent sur différents **scénarios** où ces facteurs varient. Afin de présenter des scénarios de coûts plausibles, une revue de la littérature a été effectuée pour sélectionner des **pays européens de référence** disposant d'un modèle de congé parental similaire et recueillir des données sur les facteurs mentionnés. La sélection a été opérée sur la base des trois principaux facteurs susceptibles d'influencer le recours au congé parental par les pères. Il s'agit :

- du nombre de semaines réservées aux pères ;

¹ Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF (2010) : Congé parental – allocations parentales. Un modèle de la COFF pour la Suisse. Berne

² Commission fédérale pour les questions familiales COFF (2018) : Revue de la littérature : Connaissances scientifiquement fondées sur les effets du congé parental, du congé maternité et du congé paternité. Berne

³ Commission fédérale pour les questions familiales COFF (2018) : Congé parental : un bon investissement. Arguments et recommandations élaborés sur la base d'études récentes. Berne

- du montant du revenu de substitution : correspond-il à peu près à 80 % du revenu brut réalisé en Suisse compte tenu du plafonnement ?
- de la flexibilité du recours au congé : le congé parental est-il compatible avec une activité professionnelle à temps partiel ? Est-il possible de toucher les prestations en plusieurs tranches jusqu'à que l'enfant ait atteint un certain âge ?

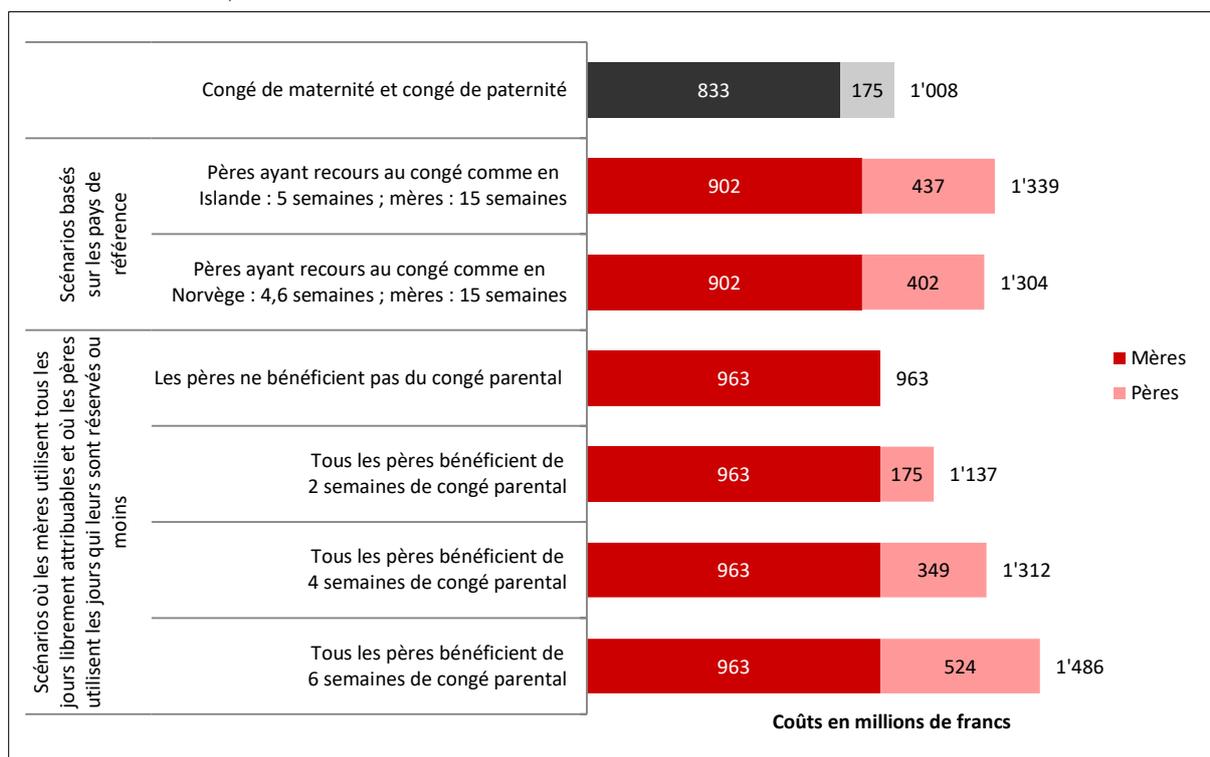
L'analyse de ces facteurs a conduit à identifier deux pays pouvant être comparés à la Suisse pour ce qui est du mode d'organisation du congé parental au sens large : l'Islande et la Norvège. Le taux de bénéficiaires (nombre de mères et de pères qui recourent au congé parental) et la durée d'allocation (nombre de semaines de congé effectivement prises sur celles à disposition) ont été déterminés pour ces pays afin de calculer le taux moyen de recours au congé. **L'analyse montre que dans les pays de référence les pères utilisent entre deux tiers et trois quarts des semaines de congé parental qui leur sont réservées**, et ceci indépendamment de la durée de ce temps réservé : en Norvège, cette proportion est restée stable alors que le nombre de semaines réservées a augmenté au fil des années. En revanche, la part de congé parental à laquelle les mères ont recours varie (aussi) en fonction de la durée de celui-ci. Sur la base des informations relatives aux pays de référence et de la littérature consultée en complément, il semble plausible de tabler, pour les mères, sur un recours à 15 semaines en moyenne selon le modèle COFF 2018, en plus du congé de maternité de 14 semaines.

Les résultats de l'estimation des coûts pour l'année de référence 2019 sont présentés à la **Figure 1**. Les coûts pour les mères et pour les pères sont indiqués séparément. Dans le modèle COFF 2018, 8 des 24 semaines de congé parental à disposition sont réservées exclusivement aux pères, les deux premières correspondant au congé de paternité. Il faut donc prendre en compte les 6 autres semaines réservées aux pères, les 16 semaines restantes pouvant être librement réparties. La barre supérieure indique les coûts du **congé de maternité et du nouveau congé de paternité**. Si tous les pères faisaient pleinement valoir leur droit au congé de paternité et les mères leur droit au congé de maternité comme en 2019, ces coûts s'élèveraient à environ **1008 millions de francs**, qui ne sont pas inclus dans les coûts du congé parental indiqués en dessous.

Les deux barres suivantes présentent des scénarios dans lesquels le recours moyen au congé par les pères est similaire à celui des pays de référence. Si les pères utilisaient 4,6 semaines parmi celles qui leur sont réservées, comme en Norvège, et les mères 15 des 16 semaines librement attribuables, les coûts s'élèveraient à 1304 millions de francs. Dans le cas d'un recours moyen semblable à celui qui prévaut en Islande, les pères utiliseraient 5 semaines en moyenne. Dans ce scénario, les coûts s'élèveraient à 1339 millions de francs. Une **estimation réaliste** des coûts du congé parental selon le modèle COFF 2018 pour l'année de référence se situe en conséquence entre **1300 et 1350 millions de francs**. Les valeurs calculées reposent cependant sur une simplification. Les mentalités et la culture des pays jouent également un rôle significatif.

Afin de catégoriser les résultats, différents scénarios sont introduits dans un second temps pour déterminer quels seraient les coûts si les mères avaient recours à la totalité des semaines librement attribuables et les pères seulement à la part qui leur est réservée ou à une partie de celle-ci (0 à 6 semaines maximum). Dans ces scénarios, les coûts totaux vont de 963 à 1486 millions de francs.

Figure 1 : Résultats de l'estimation des coûts du congé parental en fonction du sexe et du scénario (année de référence : 2019)



Source : STATPOP/BEVNAT (OFS 2019), comptes individuels (CdC 2017, 2018), calculs BASS

Comme mentionné dans le COFF Policy Brief n° 3 « Congé parental : un investissement nécessaire et rentable », plusieurs pays nordiques réduisent la possibilité de répartition libre des semaines entre les parents. Les deux auteurs du Policy Brief proposent que les 16 semaines à répartir librement entre le père et la mère dans le modèle COFF 2018 soient plutôt attribuées à parts égales aux deux parents. Les mères auraient ainsi droit à 8 semaines en plus du congé de maternité (total : 22 semaines), et les pères à 14 semaines en plus du congé de paternité (total : 16 semaines). Dans le cas d'un recours au congé comme en Islande, les coûts de cette répartition plutôt paritaire du congé parental s'élèveraient à 1484 millions de francs, le nombre et la répartition des semaines (réservées) n'étant toutefois pas directement comparables au modèle islandais.

Das Wichtigste auf einen Blick

Die Eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF) hatte 2010 vom Büro BASS eine Berechnung der Kosten für eine Elternzeit gemäss damaligem EKFF-Modell erstellen lassen. Diese beliefen sich für die vorgesehenen 24 Wochen (zusätzlich zu den 14 Wochen Mutterschaftsurlaub) je nach Inanspruchnahme durch Mütter und Väter auf eine Summe von 1'071 bis 1'653 Mio. CHF (EKFF 2010, S. 46)⁴ pro Jahr. Basisjahr für die Berechnungen war 2009.

In den letzten zehn Jahren dürften die Kosten aufgrund des Bevölkerungswachstums, der häufigeren Erwerbsbeteiligung und der höheren Erwerbspensen der Mütter sowie der generellen Lohnentwicklung gestiegen sein, wie sich dies auch in der Kostenzunahme beim Mutterschaftsurlaub spiegelt. Zudem hat die EKFF ihr Modell von 2010 im Jahr 2018⁵ leicht modifiziert. Die vorgeschlagene Wochenzahl blieb dabei unverändert; die Aufteilung der Elternzeitwochen zwischen den Elternteilen wurde jedoch paritätischer: Neben den bestehenden 14 Wochen Mutterschaftsurlaub sind 8 Wochen für den Vater reserviert und 16 Wochen können frei zwischen den Eltern aufgeteilt werden. Teilzeitarbeit oder ein fraktionierter Bezug der Elternzeit (für Mütter nach dem Arbeitsverbot, ab der 9. Woche) soll für beide möglich sein⁶.

Aufgrund dieser neuen Gegebenheiten hat das Büro BASS im Auftrag der EKFF die Kosten für das Modell 2018 mit dem **Basisjahr 2019** neu berechnet.

Basis der Berechnungen ist ein kombinierter Datensatz mit Informationen aus der Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung (BEVNAT), der Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) sowie den AHV-Einkommensdaten der Zentralen Ausgleichskasse (ZAS). In den Analysen werden **88'417 Geburten** in der Schweiz im Jahr 2019 berücksichtigt. Für alle Mütter und Väter mit einer Geburt im Jahr 2019 wurde das Eltern-Taggeld auf Basis von 80% des durchschnittlichen AHV-pflichtigen Einkommens im Jahr 2018 (respektive 2017 bei Selbständigerwerbenden) berechnet, wobei die einzelnen Taggelder maximal 196 CHF betragen. **Durchschnittlich ergeben die Berechnungen für die Mütter ein Taggeld von 127 CHF, für die Väter liegt der Wert bei 161 CHF.**

Bei den gegebenen gesetzlichen Rahmenbedingungen hängen die effektiven Kosten der Elternzeit von zwei Faktoren ab:

- 1. Die Zeit, in der Väter und nicht Mütter Elternzeit beziehen, ist deutlich teurer.
- 2. Ein gewisser Anteil der den Vätern oder Müttern zustehenden Eltern-Taggelder wird nicht bezogen.

Daher wurde bei den Berechnungen mit **Szenarien** gearbeitet, in denen diese Faktoren variiert werden. Um möglichst realistische Kostenszenarien zu präsentieren, wurden in einer Literaturrecherche europäische **Vergleichsländer** mit einem ähnlichen Elternzeitmodell bestimmt und Daten zu den erwähnten Faktoren erhoben. Die Auswahl wurde aufgrund der drei wichtigsten Einflussgrössen auf die Inanspruchnahme von Elternzeit von Vätern vorgenommen. Dies sind:

- Reservierte Anzahl Wochen für Väter
- Höhe des Ersatzeinkommens: Entspricht das Ersatzeinkommen in etwa den in der Schweiz bestehenden 80% des Bruttoeinkommens mit Plafond?

⁴ Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2010): Elternzeit – Elterngeld. Ein Modellvorschlag der EKFF für die Schweiz. Bern

⁵ Eidg. Kommission für Familienfragen EKFF (2018): Literaturanalyse: Evidenzbasierte Erkenntnisse zu Wirkungen von Elternzeit sowie Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub. Bern

⁶ Eidg. Kommission für Familienfragen EKFF (2018): Elternzeit – weil sie sich lohnt! Wissenschaftlich fundierte Argumente und Empfehlungen. Bern

■ Flexibilität des Bezugs: Ist die Elternzeit kombinierbar mit Teilzeitarbeit? Besteht die Möglichkeit des Bezugs in mehreren Zeitabschnitten bis zu einem bestimmten Alter des Kindes?

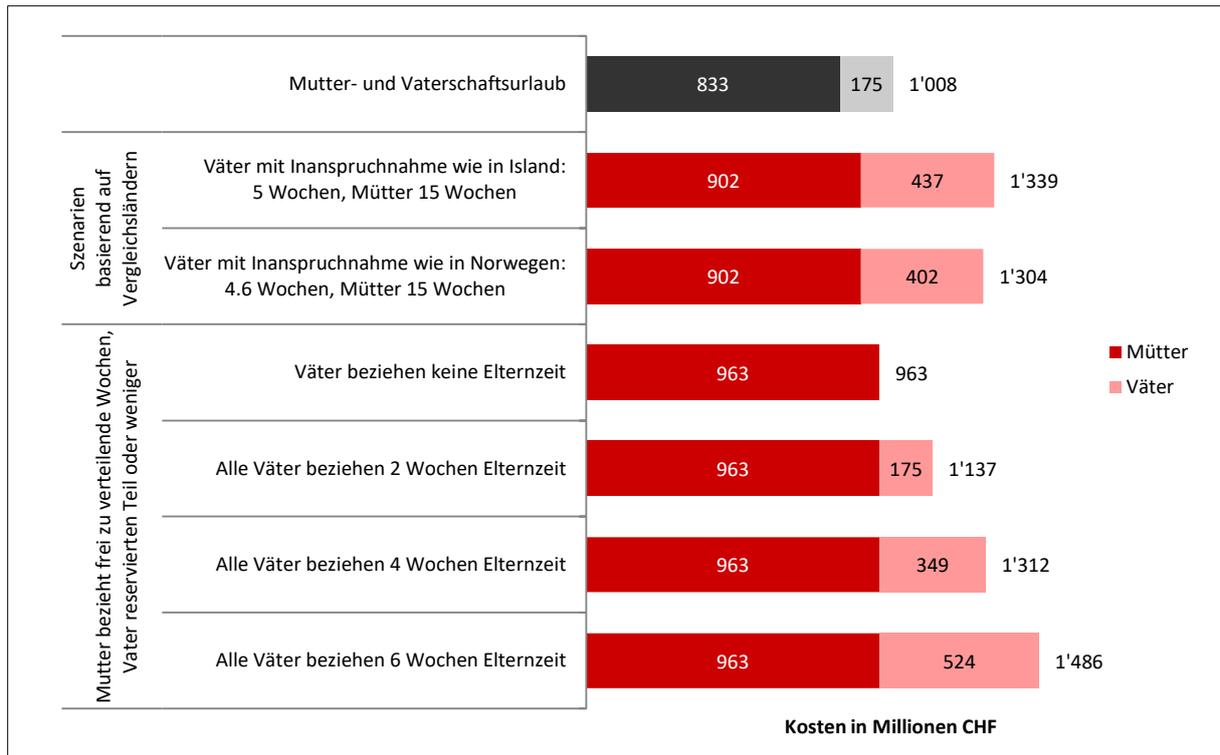
Aufgrund der Analyse mit diesen Einflussgrössen wurden zwei Länder identifiziert, deren Ausgestaltung der Elternzeit im weiteren Sinne mit der Schweiz vergleichbar ist (Island und Norwegen). Für diese Länder wurde die Bezugsquote («wie viele Mütter/Väter beziehen Elternzeit») und die Bezugsdauer («wie viele der verfügbaren Wochen beziehen diese») eruiert und damit die durchschnittliche Inanspruchnahme berechnet. **Demnach nutzen in den Vergleichsländern Väter im Durchschnitt zwei Drittel bis drei Viertel der für sie reservierten Wochen.** Dies unabhängig von der Länge der für sie reservierten Elternzeit – in Norwegen blieb dieser Anteil trotz einer über die Jahre steigenden Anzahl reservierter Wochen stabil. Bei den Müttern dagegen verändert sich der in Anspruch genommene Anteil (auch) mit der Länge der Elternzeit. Aufgrund der Informationen aus den Vergleichsländern sowie zusätzlich hinzugezogener Literatur erscheint es realistisch, bei den Müttern, zusätzlich zum Mutterschaftsurlaub von 14 Wochen, im EKFF-Modell 2018 von einer durchschnittlichen Inanspruchnahme von 15 Wochen auszugehen.

Die Ergebnisse der Kostenschätzung sind in **Abbildung 2** für das Basisjahr 2019 dargestellt. Die Kosten werden jeweils für Mütter und Väter separat ausgewiesen. Im EKFF-Modell 2018 sind von ursprünglich 24 Wochen Elternzeit 8 Wochen exklusiv für die Väter reserviert, wobei die ersten 2 dem Vaterschaftsurlaub entsprechen. Es sind also noch 6 für Väter reservierte Wochen zu berücksichtigen, die übrigen 16 Wochen sind frei aufteilbar. Der oberste Balken zeigt die Kosten für den **Mutterschafts- und neuen Vaterschaftsurlaub** auf. Diese belaufen sich auf **rund 1'008 Mio. CHF**, wenn alle Väter die Wochen vollumfänglich und die Mütter den Mutterschaftsurlaub wie 2019 beziehen würden und sind in den untenstehenden Kosten für die Elternzeit nicht mit enthalten.

Die zwei folgenden Balken zeigen Szenarien mit einer durchschnittlichen Inanspruchnahme der Väter wie in den Vergleichsländern: Nutzen die Väter 4.6 Wochen der für sie reservierten Wochen und die Mütter 15 der 16 frei zu verteilenden Wochen belaufen sich die Kosten auf 1'304 Mio. CHF (Inanspruchnahme der Väter wie in Norwegen). Bei einer durchschnittlichen Inanspruchnahme wie in Island würden die Väter im Durchschnitt 5 Wochen nutzen. Die Kosten für dieses Szenario belaufen sich auf 1'339 Mio. CHF. Eine **valable Schätzung** für die Kosten einer Elternzeit nach dem EKFF-Modell 2018 liegt für das verwendete Basisjahr demnach bei **1'300 bis 1'350 Mio. Franken**. Bei den berechneten Werten handelt es sich jedoch um eine Vereinfachung. Denn: Mentalität und Kultur der Länder spielen ebenfalls eine bedeutende Rolle.

Zur Einordnung der Ergebnisse sind in einem zweiten Schritt Szenarien aufgeführt, wie die Kosten aussähen, falls die Mütter alle frei zu verteilenden Wochen vollständig in Anspruch nehmen, die Väter nur den reservierten Teil oder weniger (0-max. 6 W.). In diesen Szenarien liegen die Gesamtkosten zwischen 963 und 1'486 Mio. CHF.

Abbildung 2: Ergebnisse der Kostenschätzung der Elternzeit nach Geschlecht und Szenarien (Basisjahr 2019)



Quelle: STATPOP/BEVNAT (BFS 2019), Individuelle Konten (ZAS 2017, 2018), Berechnungen BASS

Wie im EKFF Policy Brief No 3 «Elternzeit: eine notwendige und lohnende Investition» vermerkt, schränken mehrere nordische Länder die Möglichkeit der Übertragbarkeit der Wochen zwischen den Eltern gegenüber früheren Modellen ein. Die Co-Autoren des Policy Briefs schlagen vor, dass die 16 frei zu verteilenden Wochen des EKFF-Modells 2018 nicht frei übertragbar sein sollen, sondern je hälftig den beiden Eltern zugeteilt werden. Die Mütter hätten demnach zusätzlich zum Mutterschaftsurlaub Anrecht auf 8 Wochen (Total 22 Wochen), die Väter zusätzlich zum Vaterschaftsurlaub 14 Wochen (Total 16 Wochen). Bei einer Inanspruchnahme analog zu Island, würden sich die Kosten für diese eher paritätische Aufteilung der Elternzeit auf 1'484 Mio. CHF belaufen, wobei die Anzahl und die Verteilung der (reservierten) Wochen nicht direkt mit dem Modell von Island vergleichbar ist.

L'essenziale in breve

Nel 2010 la Commissione federale per le questioni familiari (COFF) aveva incaricato l'istituto di ricerca Büro BASS di eseguire un calcolo dei costi di un congedo parentale sul modello di quello da essa proposto allora. Prendendo il 2009 quale anno di riferimento, per le 24 settimane di congedo previste (in aggiunta alle 14 settimane di congedo di maternità) e in funzione del loro utilizzo da parte di madri e padri risultava un importo complessivo compreso tra i 1071 e i 1653 milioni di franchi all'anno (COFF 2010, pag. 46)⁷. Negli ultimi dieci anni, a fronte della crescita demografica, della maggiore partecipazione delle madri al mercato del lavoro e dell'evoluzione generale dei salari, i costi di un tale congedo sono presumibilmente aumentati, analogamente a quanto si è potuto osservare nel caso dei costi del congedo di maternità. Inoltre, nel 2018⁸ la COFF ha leggermente adeguato il modello che aveva proposto nel 2010, mantenendo invariato il numero di settimane ma ripartendolo in modo più paritario: alle 14 settimane di congedo di maternità esistenti, si aggiungono 8 settimane di congedo ad uso esclusivo dei padri e 16 settimane da ripartire tra i genitori. Entrambi possono inoltre usufruire del congedo sotto forma di riduzione del grado d'occupazione e a scaglioni (le madri a partire dalla nona settimana dopo il parto)⁹.

A seguito della nuova formulazione, il Büro BASS ha eseguito su incarico della COFF un nuovo calcolo dei costi fondato sul modello 2018 prendendo come **anno di riferimento il 2019**.

Quale base per il calcolo è stata utilizzata una fonte combinata di dati derivanti dalla statistica del movimento naturale della popolazione (BEVNAT), dalla statistica della popolazione e delle economie domestiche (STATPOP) e dai dati sui redditi AVS dell'Ufficio centrale di compensazione (UCC). Per le analisi è preso in considerazione il numero di **nascite** in Svizzera nel 2019 (**88 417**). Per ciascuna delle persone a cui è nato un figlio nell'anno di riferimento è stata calcolata un'indennità parentale partendo dall'80 per cento del reddito medio soggetto all'AVS conseguito nel 2018 (o nel 2017 nel caso dei lavoratori indipendenti), fino a un importo massimo di 196 franchi al giorno. **Ne risulta un'indennità giornaliera media di 127 franchi per le madri e di 161 franchi per i padri.**

Nel contesto normativo attuale, i costi effettivi del congedo parentale dipendono da due fattori:

- 1. I giorni di congedo parentale presi dai padri e non dalle madri sono nettamente più costosi.
- 2. Una parte delle indennità parentali a cui padri e madri hanno diritto non viene riscossa.

Per l'elaborazione dei calcoli si è dunque lavorato con **scenari** in cui questi fattori variano. Al fine di presentare orizzonti di costo realistici è stata condotta un'analisi della letteratura scientifica per individuare **Paesi europei di confronto** dotati di un modello di congedo parentale simile a quello in esame, e rilevare dati sui fattori summenzionati. La selezione si è basata sui tre principali fattori d'influenza sull'utilizzo del congedo parentale da parte dei padri, vale a dire:

- le settimane di congedo a uso esclusivo del padre;
- l'ammontare del reddito sostitutivo: corrisponde circa all'80 per cento del reddito lordo fino al limite massimo previsto in Svizzera?
- la flessibilità della fruizione: il congedo parentale può essere combinato a un'occupazione a tempo parziale? C'è la possibilità di usufruirne a scaglioni fino a una determinata età del figlio?

⁷ COFF, *Congedo parentale e indennità parentale. Un modello della COFF per la Svizzera*, Berna 2010.

⁸ COFF, *Literaturanalyse: Evidenzbasierte Erkenntnisse zu Wirkungen von Elternzeit sowie Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub*, Berna 2018 (disponibile in tedesco e in francese, con riassunto in italiano).

⁹ COFF, *Un congedo parentale ora — perché ne vale la pena! Argomenti e raccomandazioni basati su riscontri scientifici*, Berna 2018.

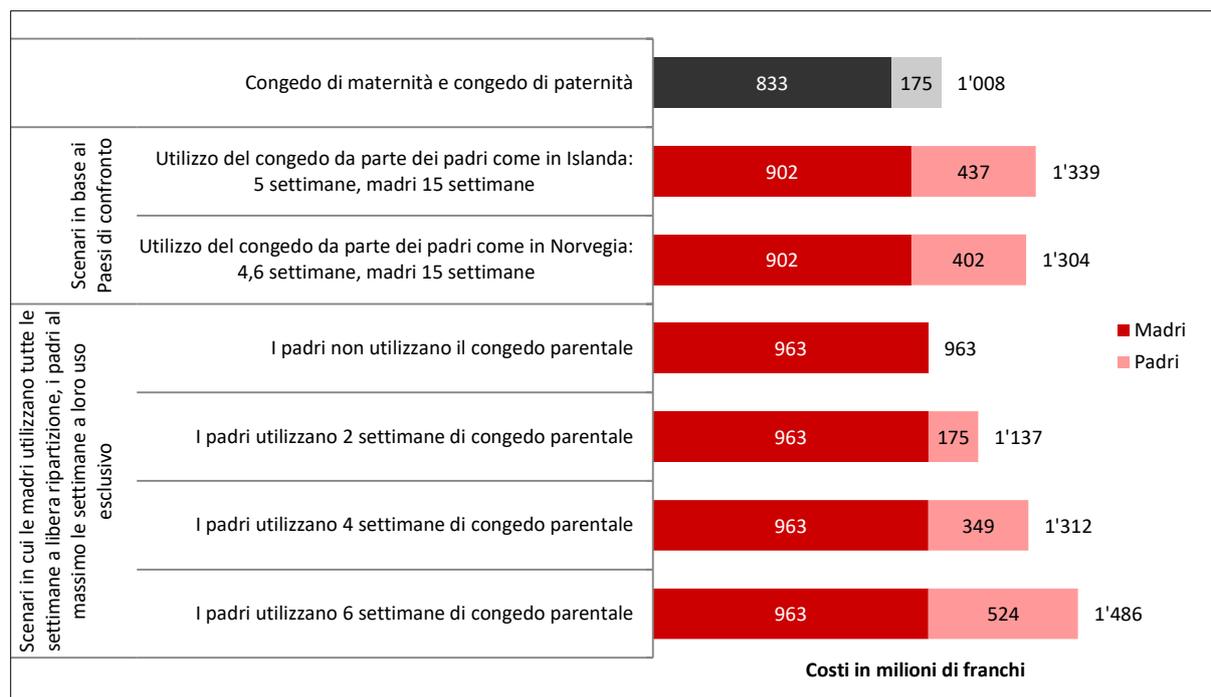
A seguito delle analisi effettuate sulla base di questi fattori d'influenza sono stati individuati due Paesi il cui modello di congedo parentale in senso ampio è paragonabile a quello proposto per la Svizzera: Islanda e Norvegia. Si è dunque proceduto a rilevare per questi due Paesi la quota di beneficiari (numero di madri e padri che usufruiscono del congedo parentale) e la durata del congedo (numero delle settimane di diritto utilizzate), per poi calcolare l'utilizzo medio. **Ne risulta che nei Paesi di confronto i padri utilizzano in media dai due terzi ai tre quarti delle settimane a loro uso esclusivo.** Questo risultato non dipende dalla parte del congedo parentale riservato loro: in Norvegia per esempio questa quota è rimasta stabile nonostante l'aumento negli anni del numero di settimane destinate ai padri. Per quanto concerne le madri, invece, la quota di utilizzo media varia (anche) in funzione della durata del congedo concessa. In base alle informazioni tratte dai Paesi di confronto e all'analisi di ulteriori studi scientifici appare realistico ipotizzare che secondo il modello 2018 della COFF, oltre alle 14 settimane di congedo di maternità, l'utilizzo medio delle madri sarebbe di 15 settimane di congedo.

I risultati della stima dei costi per l'anno di riferimento 2019 sono esposti nella **Figura 3**. I costi sono indicati di volta in volta separatamente per madri e padri. Delle 24 settimane di base previste nel modello 2018 della COFF 8 sono ad uso esclusivo dei padri, di cui 2 corrispondono al congedo di paternità. Le settimane riservate ai padri di cui bisogna tenere conto sono dunque 6, mentre le restanti 16 settimane possono essere ripartite liberamente. La barra superiore mostra i costi per **il congedo di maternità e il nuovo congedo di paternità**, che si attestano a **circa 1008 milioni** di franchi, presupponendo che tutti i padri utilizzino per intero le settimane concesse e che le madri usufruiscano del congedo di maternità nella stessa misura di quanto fatto nel 2019. Questo dato non è compreso nei costi del congedo parentale esposti nelle barre sottostanti.

La seconda e la terza barra mostrano gli scenari ipotizzati in base all'utilizzo medio del congedo da parte dei padri rilevato nei Paesi di confronto: ammettendo che i padri utilizzino 4,6 delle settimane a loro uso esclusivo e le madri 15 delle 16 settimane che possono essere ripartite liberamente (sul modello della Norvegia), i costi si attesterebbero a 1304 milioni di franchi. In base allo scenario di un utilizzo medio del congedo come in Islanda, i padri usufruirebbero mediamente di 5 settimane e i costi si attesterebbero a 1339 milioni di franchi. Una **stima realistica** dei costi di un congedo parentale secondo il modello 2018 della COFF per l'anno di riferimento si situa dunque tra i **1300 e i 1350 milioni di franchi**. I valori calcolati rappresentano però una semplificazione, in quanto anche la mentalità e la cultura di un Paese giocano un ruolo importante.

Per fornire un'interpretazione dei risultati, nella parte inferiore del diagramma sono presentati quattro scenari in cui si suppone che le madri utilizzino per intero le settimane che possono essere ripartite liberamente, mentre i padri tutte le settimane a loro uso esclusivo o una parte delle stesse (0–6 settimane). In questo caso i costi totali si attesterebbero tra i 963 e i 1486 milioni di franchi.

Figura 3 – Risultati della stima dei costi del congedo parentale, in funzione dello scenario e del sesso (anno di riferimento: 2019)



Fonti: STATPOP/BEVNAT (UST 2019), conti individuali (UCC 2017, 2018), calcoli Büro BASS

Come osservato nel Policy Brief n. 3 della COFF «Elternzeit: eine notwendige und lohnende Investition» (disponibile in tedesco e in francese), diversi Paesi nordici stanno riducendo la possibilità di ripartire le settimane tra i genitori. I co-autori della pubblicazione propongono che le 16 settimane di congedo liberamente ripartibili in base al modello 2018 della COFF non siano trasferibili bensì attribuite per metà a ciascuno dei genitori. In questo modo le madri avrebbero diritto, oltre al congedo di maternità, ad altre 8 settimane (per un totale di 22 settimane) e i padri, oltre al congedo di paternità, ad altre 14 settimane (per un totale di 16 settimane). Nel caso di un utilizzo medio analogo a quello rilevato in Islanda, i costi di questo congedo parentale ripartito in modo più paritario ammonterebbero a 1484 milioni di franchi, sebbene il numero e la ripartizione delle settimane (ad uso esclusivo) non siano direttamente paragonabili al modello islandese.

The most important information at a glance

In 2010, the Federal Commission for Family Affairs (FCFA) commissioned the Centre for Labour and Social Policy Studies (BASS) to produce cost calculations for parental leave on the basis of the FCFA model proposed at the time. For the envisaged period of 24 weeks (in addition to the 14 weeks of maternity leave), these costs amounted to a total of CHF 1,071 million to CHF 1,653 million (FCFA publication 2010, p. 46)¹⁰ per year depending on the level of uptake among mothers and fathers. The reference year for the calculations was 2009.

The costs would no doubt now be higher given the various factors of population growth, increased participation in the workforce, higher employment rate among mothers and overall trend in salary increases, as is also reflected in the increase in the costs of maternity leave. In addition, in 2018¹¹ the FCFA slightly modified its 2010 model, the total number of weeks proposed remaining unchanged, but their allocation between parents modified for greater parity: on top of the 14 weeks of maternity leave already in place, 8 weeks are reserved for fathers and 16 weeks can be divided freely between the parents. Part-time work or a fractionalised uptake of parental leave (for mothers, from the 9th week following the birth) should be possible for both parents¹².

In this context, BASS recalculated the costs for the 2018 model on behalf of the FCFA, taking **2019 as the year of reference**.

The calculations were carried out using a combined data set comprising information from the statistics of the natural movement of the population (BEVNAT), population and household statistics (STATPOP) and OASI income¹³ data from the Central Compensation Office (CCO). The analyses are based on **88,417 births** recorded in Switzerland in 2019. For all mothers and fathers of a child born in 2019, the daily parental allowance was calculated on the basis of 80% of the average income subject to OASI contributions in 2018 (or 2017 for the self-employed), but with a maximum individual daily allowance of CHF 196. **On average, the calculations produced a daily allowance of approximately CHF 127 for mothers, and CHF 161 for fathers.**

With the current legal framework, the effective costs of parental leave are influenced by two factors:

- 1. The period during which fathers and not mothers take parental leave is significantly more costly.
- 2. A certain proportion of the parental daily allowances due to fathers or mothers is not claimed.

Consequently, the cost estimates are based on different **scenarios** allowing for variation for these two factors. To present cost scenarios that are as realistic as possible, available literature was reviewed to select European **benchmark countries** with similar parental leave models and to collect data on the above factors. The country selection was made based on the three most important variables in fathers' uptake of parental leave: These are:

- Number of weeks reserved for fathers.
- Amount of replacement income: does it roughly correspond to the 80% of gross income applicable in Switzerland, taking the cap into account?

¹⁰ Federal Coordination Commission for Family Affairs FCFA (2010): *Elternzeit – Elterngeld. Ein Modellvorschlag der EKFF für die Schweiz*. Bern

¹¹ Federal Commission for Family Affairs FCFA (2018): *Literaturanalyse: Evidenzbasierte Erkenntnisse zu Wirkungen von Elternzeit sowie Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub*. Bern

¹² Federal Commission for Family Affairs FCFA (2018): *Elternzeit – weil sie sich lohnt! Wissenschaftlich fundierte Argumente und Empfehlungen*. Bern

¹³ Salary contributions to Old-Age and Survivors' Insurance

The most important information at a glance

■ Flexibility of use: can the parental leave be combined with part-time work? Is it possible to claim the parental benefits on a staggered basis over several periods up to the child's reaching a certain age?

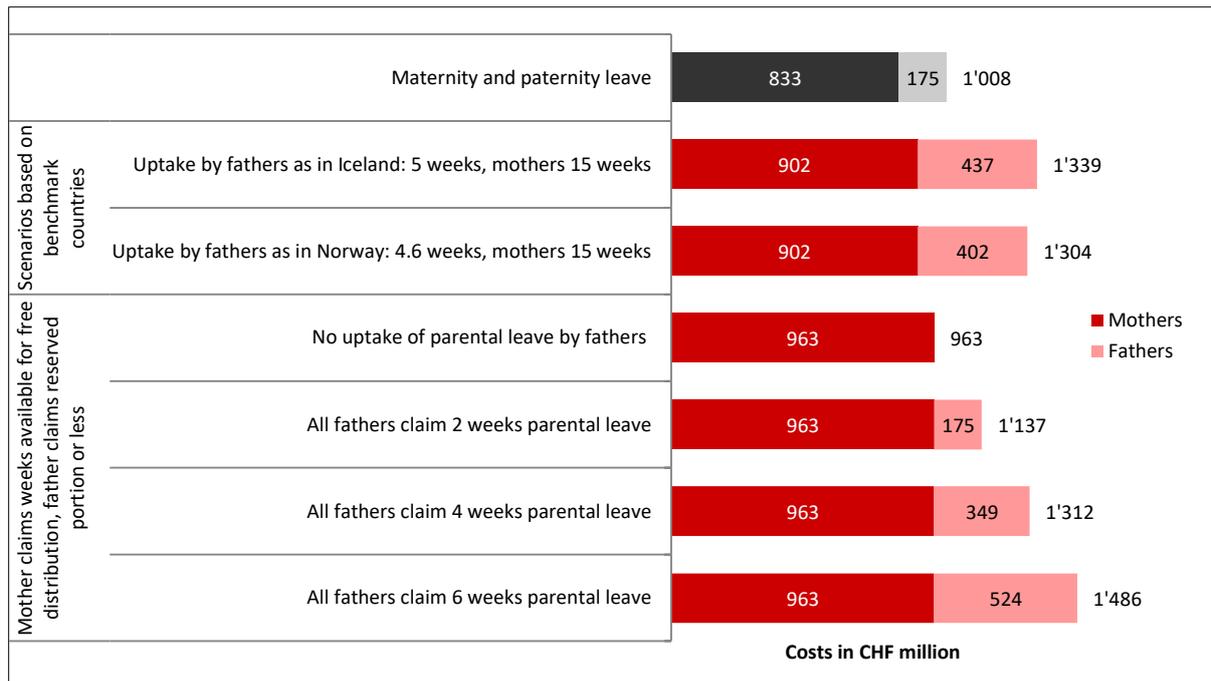
The variables-based analysis identified two countries – Iceland and Norway – whose parental leave system in the broad sense is structured in a way that is comparable to that proposed by the FCFA for Switzerland. The proportion of beneficiaries (i.e. the number of mothers and fathers who claim parental leave) and the length of uptake period (i.e. the number of weeks actually claimed out of those available) were determined, which made it possible to calculate the average uptake. **The analysis showed that, in the benchmark countries used for comparison, fathers claim on average two-thirds to three-quarters of the weeks reserved for them**, independently of the length of the parental leave period reserved for them – in Norway, this proportion has remained stable despite an increase in the number of weeks reserved for them over the years. In contrast, the proportion of uptake by mothers varies (also) in relation to the length of the parental leave period. Based on the information from the benchmark countries as well as the additional literature consulted, it appears plausible to anticipate – for mothers – an average uptake of 15 weeks based on the FCFA 2018 model, in addition to the maternity leave of 14 weeks.

The results of the cost estimate are set out in **Figure 4** for 2019 as the year of reference, with costs stated separately for mothers and fathers. In the FCFA 2018 model, of the 24 weeks of parental leave available, 8 weeks are reserved exclusively for the father, with the first 2 of these weeks corresponding to paternity leave. This means that a further 6 weeks reserved for fathers must be taken into account, the remaining 16 weeks to be divided freely between the father and mother. The top bar shows the costs for **maternity and the new paternity leave**. These would amount to **approximately CHF 1,008 million** if all fathers were to claim the full 2 weeks of paternity leave available to them and mothers were to claim maternity leave as in 2019; they are not included in the costs of parental leave shown below.

The two following bars depict scenarios with an average uptake by fathers as in the benchmark countries: if fathers use 4.6 of the weeks reserved for them (uptake by fathers as in Norway) and mothers 15 of the 16 weeks that can be freely shared, the costs amount to CHF 1,304 million. With an average uptake as in Iceland, fathers would use 5 weeks on average. The costs of this scenario amount to CHF 1,339 million. Consequently, a **realistic estimate** of the costs of parental leave based on the FCFA 2018 model for the reference year used gives a figure of between **CHF 1,300 and CHF 1,350 million**. It must be borne in mind, however, that the amounts calculated represent a simplification. This is because mentalities and cultures prevailing in the individual countries also play an important role.

To allow for better categorisation of the results, different scenarios are introduced in a second step to determine the costs involved if mothers were to claim all the weeks which can be shared freely between the two parents and fathers were to claim only the proportion reserved for them or less (0 to a maximum of 6 weeks). In these scenarios, total costs are between CHF 963 million and CHF 1,486 million.

Figure 4: Results of the estimated costs of parental leave by gender and scenario (reference year 2019)



Source: STATPOP/BEVNAT (BFS 2019), individual accounts (CCO 2017, 2018), calculations BASS

As noted in FCFA Policy Brief No 3 “*Elternzeit: eine notwendige und lohnende Investition*” [“Parental leave: a necessary and cost effective investment”], several Nordic countries are reducing the possibility of transferring weeks between parents. The co-authors of the Policy Brief propose that the 16 weeks available for free distribution between the two parents under the FCFA 2018 model should not be freely attributable but allocated evenly between them. This would give mothers an entitlement to 8 weeks in addition to maternity leave (total of 22 weeks), while fathers would have 14 weeks in addition to their paternity leave (total of 16 weeks). With an uptake rate as in Iceland, the costs for this more even distribution of parental leave would amount to CHF 1,484 million, though the number and allocation of the (reserved) weeks are not directly comparable with the model in place in Iceland.

1 Contexte et problématique

En matière de coûts du congé de paternité et du congé parental, la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF) dispose de chiffres très variables. Les coûts estimés par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) pour le congé de paternité s'élèvent à 230 millions de francs pour deux semaines et à 460 millions de francs pour 4 semaines (cotisations sociales comprises), en supposant que tous les pères y aient recours. En 2010, la COFF avait chargé le bureau BASS de calculer les coûts d'un congé parental selon son modèle. En fonction de l'utilisation du congé par les mères et les pères, ces coûts se situaient alors entre 1071 et 1653 millions de francs pour les 24 semaines prévues (hors cotisations sociales, COFF 2010, p. 46)¹⁴. L'année de référence pour les calculs était 2009.

La COFF a introduit des changements minimes dans son modèle en 2018. En outre, les coûts devraient avoir augmenté au cours de la décennie passée en raison de la croissance démographique, d'une participation accrue au marché du travail, d'une hausse du taux d'activité des mères et de l'évolution générale des salaires, ce que reflète également la hausse des coûts de l'assurance maternité. La COFF a donc mandaté le bureau BASS pour calculer les coûts du modèle COFF 2018 en prenant comme référence l'année 2019.

2 Données de base et définitions

La **statistique du mouvement naturel de la population (BEVNAT)** contient des informations notamment sur les naissances, les parents et les reconnaissances de paternité dans l'ensemble de la population résidente de Suisse. La **statistique de la population et des ménages (STATPOP)** est en outre disponible depuis 2010. Elle se fonde sur les registres officiels harmonisés de la Confédération, des cantons et des communes et renseigne sur le lieu de domicile, les départs et les décès. Ces données ont été **associées aux comptes individuels de la centrale de compensation (CdC)**, qui renseignent sur les revenus de la population active en Suisse et sur la perception d'indemnités journalières de l'assurance-chômage. Ces données combinées permettent une estimation des coûts pour tous les ménages dans lesquels une naissance a eu lieu en 2019.

Les paragraphes qui suivent décrivent brièvement les paramètres pertinents pour calculer les coûts et donnent des précisions sur le calcul effectué.

2.1.1 Droit aux prestations

Le droit aux prestations se fonde sur différents paramètres qu'il convient de prendre en considération dans les modalités d'organisation du congé parental et de l'allocation parentale.

■ **Relation à l'enfant** : Le modèle COFF accorde aussi à un parent vivant séparé le droit au congé parental, pour autant que celui-ci s'occupe effectivement de l'enfant dans une mesure déterminante durant cette période. Le critère ici est l'autorité parentale. Le parent qui ne la détient pas a besoin de l'accord du parent qui l'exerce. Avec l'accord du détenteur de l'autorité parentale, un nouveau ou une nouvelle partenaire jouant un rôle de parent « social » dans la famille recomposée peut également bénéficier du congé parental.

¹⁴ Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF (2010) : Congé parental – allocations parentales. Un modèle de la COFF pour la Suisse. Berne

2 Données de base et définitions

- ➔ Les données ne contiennent pas d'informations relatives à l'autorité parentale. Lorsque seul un des parents est connu ou exerce une activité lucrative, les semaines pouvant être réparties librement lui sont attribuées selon les modalités de chaque scénario.
- ➔ À la différence de l'allocation de maternité, les naissances d'enfants mort-nés (355 en 2019) ne sont pas prises en considération (même lorsque la grossesse a duré au moins 23 semaines).

■ **Activité lucrative avant la naissance de l'enfant** : Par analogie avec l'allocation de maternité, les parents ont droit à l'allocation parentale s'ils ont été soumis à l'assurance obligatoire au sens de la loi sur l'AVS pendant les 9 mois qui ont immédiatement précédé la grossesse et s'ils ont exercé une activité lucrative durant au moins 5 mois au cours de cette période. Il n'est pas nécessaire que cette activité ait été exercée en continu et le nombre de jours et d'heures travaillés n'est pas déterminant. Un droit à l'allocation parentale est également accordé s'il existe un droit aux indemnités journalières de l'assurance-chômage ou un droit aux indemnités journalières d'une assurance sociale ou privée par suite de maladie, d'accident ou d'invalidité.

- ➔ Les données ne permettent pas une détermination précise des cas individuels. Sont pris en compte tous les parents qui présentent pour l'année précédant la naissance un revenu assujetti à l'AVS issu d'une activité lucrative salariée ou indépendante, des indemnités pour perte de gain ou des indemnités de chômage.

■ **Adoptions** : Nous renonçons à intégrer les coûts des adoptions de mineurs de moins de 15 ans qui donnent droit à des prestations car celles-ci sont peu nombreuses (181 en 2019 selon l'Office fédéral de la statistique [OFS]). Bon nombre d'adoptions concernent des familles recomposées et non pas l'arrivée d'un nouvel enfant dans une famille ; partant, elles ne donneraient pas droit au versement d'une allocation parentale.

2.1.2 Montant de l'allocation parentale

Plusieurs dimensions sont à prendre en compte pour déterminer le montant de l'allocation parentale.

■ **Taux de substitution du revenu** : Par analogie avec l'allocation de maternité, un taux correspondant à 80 % du revenu brut assujetti à l'AVS a été utilisé.

■ **Notion de revenu** : Le calcul se base sur le revenu brut assujetti à l'AVS. Les éventuelles indemnités journalières (APG/AI/AC) sont également prises en compte, comme pour le calcul du montant de l'allocation de maternité.

■ **Période de référence** : Le revenu déterminant pour le calcul de l'allocation de maternité est le dernier revenu réalisé avant l'accouchement.

- ➔ Pour des raisons techniques liées aux données, le présent calcul se fonde sur le revenu de l'année précédente (2018). Pour les personnes indépendantes, c'est le revenu réalisé deux ans avant la naissance qui est pris en compte. Au moment des analyses, les revenus réalisés par les personnes indépendantes durant l'année précédente (2018) sont parfois incomplets¹⁵.

■ **Allocation parentale** : Le revenu mensuel est divisé par 30. Une semaine se compose de sept indemnités journalières plafonnées à 196 francs (comme dans l'assurance-chômage). Il n'y a pas de montant plancher.

¹⁵ Dans le calcul de 2010 (COFF 2010), pour les cas où deux naissances se succédaient à moins de deux ans d'intervalle dans un même foyer, le revenu considéré comme déterminant était celui réalisé durant la période précédant la première naissance, et non la seconde. Dans le présent calcul, le revenu pris en considération est toujours celui de l'année précédente.

3 Méthodologie

■ **Prestations supplémentaires** : Les charges supplémentaires engendrées par exemple par une naissance multiple, par la présence de plusieurs enfants en bas âge dans le ménage ou par une maladie du nourrisson ne sont pas prises en compte dans le calcul.

■ **Durée d'allocation, période d'allocation et structure temporelle** : Différents scénarios sont utilisés pour rendre compte de la durée d'allocation et de la répartition des prestations entre la mère et le père.

■ **Rapport avec d'autres revenus de transfert** : Pour simplifier, nous partons de l'hypothèse que l'allocation parentale a toujours la priorité sur d'autres revenus de substitution qui donnent droit à l'allocation parentale, mais pas sur d'autres prestations sociales, comme une rente AI.

3 Méthodologie

Pour toutes les naissances de 2019, on détermine le revenu mensuel assujéti à l'AVS réalisé l'année précédente par les parents formant ménage commun. Cela permet de calculer séparément les droits aux prestations pour les mères et les pères ; dans le cas des mères, le versement effectif de l'allocation de maternité constitue un moyen de validation. Les coûts de l'allocation de maternité, du nouveau congé de paternité et du congé parental qui viendrait s'y ajouter sont présentés séparément. L'opération est facilitée par le fait que tous ces droits se calculent de façon analogue. Il est ainsi possible d'indiquer les droits aux prestations sous la forme d'une indemnité journalière ou d'un montant hebdomadaire. On ignore combien de semaines de congé seront effectivement prises par l'un ou l'autre parent. Cette question est cependant cruciale pour estimer les coûts, car l'indemnisation des pères est en moyenne nettement plus onéreuse que celle des mères. Différents scénarios relatifs à l'exercice du droit et à la répartition du congé parental sont donc utilisés dans les calculs.

La méthodologie comprend cinq étapes :

- étape 1 : validation des données, détermination des naissances, identification des parents (chap. 3.1) ;
- étape 2 : comparaison avec les chiffres de l'assurance-maternité (chap. 3.2) ;
- étape 3 : calcul de l'allocation parentale (chap. 3.3) ;
- étape 4 : estimation du recours moyen au congé (durée d'allocation et taux de bénéficiaires) par l'identification de pays européens disposant d'un modèle de congé parental analogue au modèle COFF (chap. 3.4) ;
- étape 5 : estimation des coûts du congé parental selon le sexe et en fonction des scénarios de recours moyen au congé (chap. 4).

3.1 Identification et validation des naissances en 2019

Naissances

Les analyses se fondent sur la statistique du mouvement naturel de la population. Elles prennent en considération 88 417 naissances dans la population permanente et non permanente de Suisse. Dans les publications officielles, l'OFS n'indique que les naissances vivantes ayant eu lieu en Suisse de mères résidant en Suisse de façon permanente. En 2019, ce chiffre était de 86 172, donc légèrement inférieur à celui sur lequel se fondent les analyses. Pour le congé parental, il est cependant déterminant qu'au moins un des deux parents ait exercé une activité lucrative avant la naissance, c'est pourquoi sont également prises en compte les mères ne résidant pas en Suisse de façon permanente et les naissances d'enfants dont le père exerce une activité lucrative en Suisse.

3 Méthodologie

Depuis 2014, le nombre de naissances vivantes se maintient entre 85 000 et 88 000 par année. Auparavant, le nombre de naissances annuelles, qui se situait autour de 72 000 en 2001, a connu une nette augmentation, après avoir déjà atteint 86 000 dans les années 1990. Selon le scénario démographique moyen de l'OFS, le nombre de naissances devrait monter à plus de 91 000 en 2027, puis baisser à nouveau à environ 90 000 jusqu'en 2045 (OFS 2015).

Identification des parents

Pour certaines naissances, le numéro AVS de la mère et/ou du père manque. On ne peut donc pas vérifier si ces parents résident toujours en Suisse à la fin de l'année ni identifier un éventuel revenu, ce qui pourrait entraîner une sous-estimation des coûts. Les analyses menées à ce sujet ont cependant montré que, sauf rares exceptions, il était possible d'établir un lien avec les deux parents (95,7 %) ou avec l'un des deux parents (99,7 %). Pour 305 naissances (0,3 % des cas), aucun des deux parents n'a pu être identifié. Lorsqu'un seul parent est identifiable, il s'agit dans la grande majorité des cas de la mère. Lorsque le père n'est pas identifiable, c'est vraisemblablement faute d'une reconnaissance de paternité.

La STATPOP permet en outre de vérifier quelles personnes résidaient en Suisse à la fin de l'année : sur 88 417 naissances, les deux parents résidaient en Suisse à la fin de l'année dans 91 % des cas, seule la mère y résidait dans 3,9 % des cas (3462) et seul le père dans 1,4 % des cas (1262). Toutefois, le critère pour la prise en compte de la naissance n'est pas le lieu de domicile des parents, mais le fait qu'au moins l'un des deux a réalisé un revenu en Suisse.

Nombre et situation professionnelle des parents

Les 88 417 naissances peuvent être attribuées à 169 803 parents, 85 742 mères et 84 061 pères. Le nombre de mères et de pères est légèrement inférieur à celui des naissances, car 2900 d'entre elles étaient des naissances multiples. Près de 2600 pères et 900 mères n'ont en outre pas pu être identifiés ou ne résidaient plus en Suisse à la fin de l'année et n'ont pas réalisé de revenu. Il arrive également qu'une mère donne naissance à deux enfants la même année, mais cela ne concerne que des cas isolés (12 mères). On constate dans le **Tableau 1** que sur la base du revenu, 19 % des mères et à peine 8 % des pères n'ont pas droit au congé parental, qui est donc reconnu pour 81 % des mères et 92 % des pères.

Tableau 1 : Situation professionnelle des parents avant la naissance de l'enfant

Situation professionnelle	Mère	Père	Total
Salarié-es	66 477 (78 %)	73 036 (87 %)	139 513 (82 %)
Indépendant-es	2330 (2,7 %)	4136 (4,9 %)	6466 (3,8 %)
Indemnités journalières APG/AC	925 (1,1 %)	536 (0,6 %)	1461 (0,9 %)
Sous-total : parents avec revenu	69 732 (81 %)	77 708 (92,4 %)	147 440 (87 %)
Personne sans activité lucrative (en Suisse) ou inactive	16 010 (19 %)	6353 (7,6 %)	12 363 (13 %)
Total	85 742 (100 %)	84 061 (100 %)	169 803 (100 %)

Remarque : la qualité de salarié-es et de bénéficiaires d'indemnités journalières APG/AC se fonde sur les données de l'année précédant la naissance (2018). La qualité d'indépendant-es se fonde sur le revenu réalisé deux ans avant la naissance (2017) : au moment des analyses, les données sur les revenus réalisés par les personnes indépendantes durant l'année précédente (2018) sont parfois incomplètes.

Source : STATPOP/BEVNAT (OFS 2019), comptes individuels (CdC 2017, 2018), calculs BASS

3 Méthodologie

Dans le cas des 13 % appartenant à la catégorie « Personne sans activité lucrative (en Suisse) ou inactive », le ou la partenaire a généralement un revenu. Près de 5400 mères et pères (3,2 %) ne disposent cependant d'aucun revenu, qu'il s'agisse du leur ou de celui (assujetti à l'AVS) de leur partenaire.

3.2 Comparaison avec les chiffres de l'allocation de maternité en 2019

Le **Tableau 2** met en évidence le nombre de mères bénéficiaires et les coûts selon les valeurs effectives de la statistique des APG ainsi que l'allocation de maternité calculée à partir de la statistique du mouvement naturel de la population (BEVNAT) et des données relatives aux revenus assujettis à l'AVS. Les chiffres utilisés sous la colonne « Statistique des APG » ont été extraits par l'OFAS et prennent en compte toutes les mères ayant effectivement perçu une nouvelle allocation de maternité en 2019¹⁶.

Sur les 86 172 naissances de 2019, près de 68 000 mères (79 % ou quasiment quatre sur cinq) ont effectivement perçu une allocation de maternité.

Tableau 2 : Nombre et montants des allocations de maternité versées aux mères ayant donné naissance en 2019

	Statistique des APG	Méthode BASS, sans correctif		Méthode BASS, avec correctif			
		Diff. absolue	Diff. en %	Diff. absolue	Diff. en %		
Nombre de bénéficiaires	67 579	69 732	2 153	3,2 %	67 579	0	0,0 %
Montant total en mio CHF	832,7	807,5	- 25,2	- 3,0 %	833,7	0	0,0 %
Moyenne des jours de perception*	97	97		0,0 %	97	-	
Montant par personne et par jour en CHF	127,2	119,5	- 7,7	- 6,0 %	127,2	0	0,0 %

*Remarque : le montant total est calculé à partir des 97 indemnités perçues en moyenne. Le droit maximal s'élève à 98 jours (14 semaines).

Source : STATPOP/BEVNAT (OFS 2019), comptes individuels (CdC 2017, 2018), calculs BASS

En comparaison avec la statistique des APG, la méthode appliquée ici fait apparaître les écarts suivants :

- Selon le calcul de BASS (basé sur le revenu de l'année précédente), le nombre de mères ayant droit à une allocation de maternité est supérieur d'environ 3,2 % (2150) à celui des mères qui ont effectivement perçu cette allocation¹⁷.
- Le calcul basé sur le revenu de l'année précédente donne un total de 808 millions de francs, alors que le montant effectivement perçu par les mères ayant donné naissance en 2019 s'élève à environ 833 millions de francs. Il en ressort que les coûts réels sont sous-estimés de 3,0 %.
- La sous-estimation est due à la fois à des nombres de personnes différents et à une autre manière de définir la période de référence pour des raisons techniques liées aux données (voir chap. 2.1.2) : le calcul de l'allocation de maternité se fonde sur le revenu réalisé avant la naissance, et non sur celui de l'année précédente. Les mères exerçant une activité lucrative augmentent généralement leur taux d'activité de façon progressive après la naissance. Lorsqu'une nouvelle naissance a lieu, le revenu moyen réalisé l'année précédente est inférieur au revenu obtenu avant la naissance. La méthode de calcul utilisée conduit donc

¹⁶ Les chiffres relatifs à la statistique des APG publiés par l'OFAS se rapportent aux années de référence. Les mères ayant eu un enfant l'année précédente et continuant à percevoir une allocation de maternité en janvier apparaissent également dans les tableaux publics.

¹⁷ Plusieurs explications peuvent être avancées. Il est possible que la condition d'ouverture du droit n'ait pas été remplie (avoir travaillé pendant 5 mois au cours des 9 derniers mois ou avoir perçu des indemnités journalières de l'assurance-chômage). Une perte d'emploi (par ex. licenciement durant la période d'essai) ou une fin de droit dans l'assurance-chômage durant la grossesse peuvent également y contribuer.

3 Méthodologie

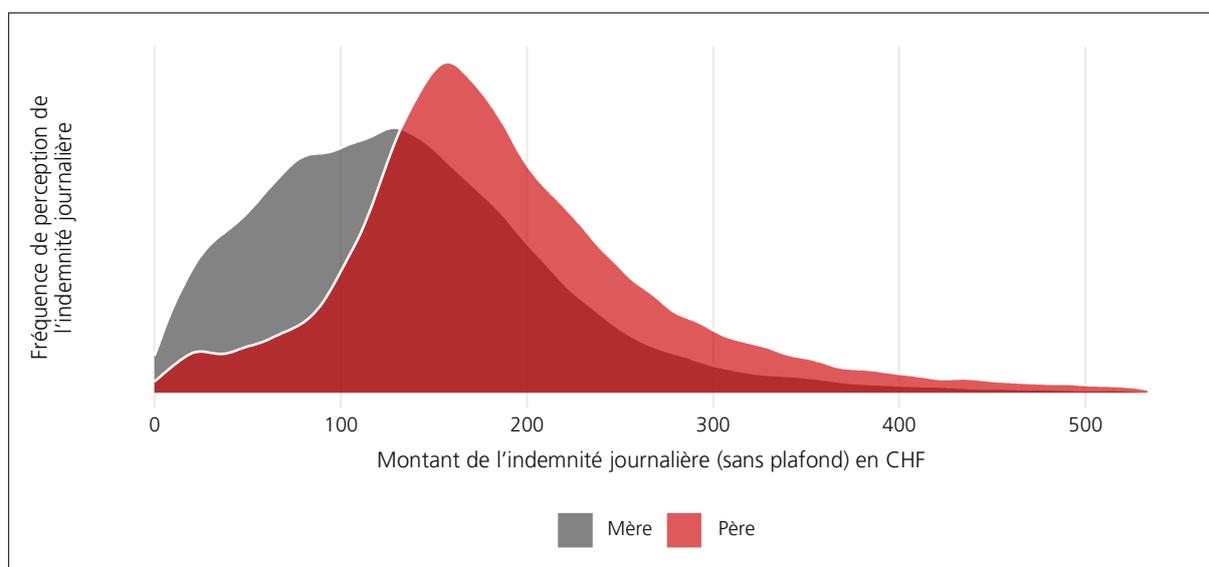
à sous-estimer le montant de l'indemnité journalière des mères (celles ayant déjà un enfant perçoivent en moyenne 139 francs).

- ➔ Pour qu'il n'en résulte pas une sous-estimation des coûts du congé parental, le montant de l'indemnité journalière des mères est augmenté de 6,41 % (indemnité journalière selon la statistique des APG / indemnité journalière selon la méthode BASS - 1)¹⁸ (un tel correctif n'est pas nécessaire pour les pères, qui ne sont pas concernés par ce genre de fluctuations).
- ➔ Pour ce qui est des mères qui n'exercent pas leur droit à l'allocation de maternité, nous partons du principe qu'elles ne feront pas non plus valoir leur droit au congé parental. Les quelque 2150 mères identifiées qui y auraient droit selon leur revenu de l'année précédente ne sont donc pas prises en compte dans l'estimation des coûts du congé parental.

3.3 Calcul des allocations parentales

Le calcul de l'allocation parentale se base sur 80 % du revenu mensuel moyen réalisé en 2018 (ou en 2017 pour les personnes indépendantes). La **Figure 5** montre la répartition non plafonnée des allocations parentales calculées pour les mères et les pères. Celles-ci reflètent directement leur situation en matière de revenu durant l'année précédant la naissance de l'enfant.

Figure 5 : Répartition des allocations parentales selon le sexe, sans plafond



Remarque : pour les mères, la médiane est de 129 francs, ce qui signifie que la moitié d'entre elles a droit à une indemnité journalière de plus de 129 francs, l'autre moitié à une indemnité de moins de 129 francs (la médiane pour les mères ayant leur premier enfant est de 146 francs). Pour les pères, la médiane se situe à 177 francs et est donc nettement plus élevée (la médiane pour les pères ayant leur premier enfant s'élève à plus de 173 francs).

Source : STATPOP/BEVNAT (OFS 2019), comptes individuels (CdC 2017, 2018), calculs BASS

La médiane des allocations parentales importe pour l'extrapolation des coûts, les indemnités journalières individuelles ne pouvant pas être supérieures à 196 francs. Une fois le plafond appliqué, la médiane est de 127 francs pour les mères et de 161 francs pour les pères (voir **Tableau 3**). En multipliant les indemnités

¹⁸ Plusieurs solutions alternatives ont été étudiées : i) la prise en compte généralisée de l'indemnité journalière des mères ayant déjà un enfant (139 francs) conduit à surestimer les coûts, car il arrive très fréquemment que les mères réduisent leur taux d'activité après la naissance de leur premier enfant (l'activité elle-même peut être contrôlée) ; ii) pour les femmes ayant déjà 2 ou 3 enfants, l'allocation peut être calculée sur la base du revenu réalisé l'année précédente. L'indemnité journalière serait alors augmentée de 4 francs et se monterait donc à 124 francs (voir Tableau 2). Il est toutefois possible que la première naissance ait eu lieu deux années auparavant, auquel cas l'indemnité journalière ainsi déterminée serait encore sous-estimée par rapport aux coûts réels.

journalières par le nombre de parents ayant droit aux prestations, on obtient le montant maximum des coûts par jour (lorsque tous les ayants droit bénéficient du congé parental)¹⁹.

Tableau 3 : Mères et pères ayant réalisé un revenu l'année précédente, allocations parentales et coûts par jour et par semaine en fonction de la situation professionnelle de l'autre parent

	Mères		Total	Pères		Total
	Père avec revenu	Père sans revenu		Mère avec revenu	Mère sans revenu	
Nombre d'ayants droit aux prestations	62 999	4580	67 579	64 994	12 712	77 706
Indemnité journalière en CHF*	127	124	127	162	152	161
Coûts journaliers en mio CHF	8,0	0,6	8,6	10,5	1,9	12,5
Coûts hebdomadaires en mio CHF	56	4	60	74	14	87

*Remarque : pour éviter une sous-estimation des indemnités journalières des mères ayant donné naissance l'année précédente, leur montant a été augmenté de 6,4 % et on a soustrait 2150 mères au nombre de celles ayant droit aux prestations (voir comparaison avec l'allocation de maternité au chap. 3.2).

Source : STATPOP/BEVNAT (OFS 2019), comptes individuels (CdC 2017, 2018), calculs BASS

Comparaison avec le calcul des coûts du congé de paternité effectué par l'OFAS

Dans le cadre du calcul des coûts du congé de paternité, l'OFAS a calculé un montant d'indemnité journalière de 163 francs pour les pères. La différence est minime avec le montant de 161 francs obtenu avec la méthode appliquée ici²⁰. Des écarts plus marqués apparaissent cependant en ce qui concerne le nombre de pères pris en considération : l'OFAS les estimait à 86 505 pour 2016, alors que 77 700 ont été pris en compte dans les présents calculs. Les raisons en sont : a) environ 1700 naissances de moins en 2019 qu'en 2016 et b) 6350 pères sans revenu assujettis à l'AVS en 2019. L'OFAS a en outre pris en compte dans le calcul 6,4 % de cotisations aux assurances sociales (AVS/AI/APG/AC)²¹. Cela conduirait à des coûts totaux de 210 millions de francs pour l'année 2016 selon les calculs de l'OFAS, alors que selon la présente estimation basée sur l'année 2019, ces coûts s'élèveraient à 175 millions de francs si tous les ayants droit recouraient aux prestations.

3.4 Recours au congé parental dans des pays de référence

Comme on l'a vu dans le précédent chapitre, la répartition du congé parental entre la mère et le père a une influence sur les coûts. Afin de présenter des scénarios de coûts aussi plausibles que possible, les pays européens ayant un modèle de congé parental similaire ont été identifiés au moyen d'une revue de la littérature, puis le taux de bénéficiaires (« combien de mères/pères font valoir leur droit au congé parental ») et la durée d'allocation (« combien de semaines de congé, par rapport au total à disposition, prennent-ils effectivement) y ont été déterminés, ce qui a permis de calculer la moyenne du recours au congé parental dans ces pays.

¹⁹ Les indemnités journalières moyennes sont indiquées en fonction du statut professionnel de l'autre parent, afin que dans certains scénarios, les coûts puissent être calculés lorsqu'un seul parent exerce une activité lucrative et utilise la totalité du congé parental (en exceptant le droit exercé à titre individuel par le ou la partenaire).

²⁰ Selon des renseignements de l'OFAS du 17.6.2020.

²¹ Cela n'a pas été fait dans le cas présent, par analogie avec les calculs de 2010 (COFF).

3.4.1 Choix des pays de référence

L'identification des pays européens de référence a été effectuée sur la base de la définition des principaux facteurs susceptibles d'influencer le recours au congé parental par les pères. Il s'agit :

- du nombre des semaines réservées aux pères ;
- du montant du revenu de substitution : correspond-il à peu près à 80 % du revenu brut réalisé en Suisse en tenant compte du plafonnement ?
- de la flexibilité du recours au congé : le congé parental est-il compatible avec une activité professionnelle à temps partiel ? Est-il possible de percevoir les prestations de manière fractionnée sur une certaine durée jusqu'à que l'enfant ait atteint un âge déterminé ?

Comme tous les pays ne connaissent pas la même répartition entre congé de maternité, congé de paternité et congé parental, la comparaison porte sur les effets combinés des trois systèmes de prestations. Le **Tableau 4** montre quels pays se rapprochent le plus du modèle COFF à cet égard.

Tableau 4 : Vue d'ensemble des durées et des revenus de substitution des modèles de congé parental de pays européens en comparaison avec la Suisse

	Congé de maternité*		Congé de paternité		Congé parental				Total
	Nombre de semaines	Revenu de substitution	Nombre de semaines	Revenu de substitution	Nombre de semaines réservées au père	Nombre de semaines réservées à la mère	Semaines attribuables librement	Revenu de substitution	Nombre de semaines (pour les pères)
Allemagne	14	65 % du revenu net	0	-	8,7	0	60	65 % du revenu net	82,7 (68,7)
Finlande	17,5	90 % ; 32,5 % pour les revenus de plus de 59 444 euros/an**	9,33	70 % ; 40 % pour les revenus situés entre 38 636 et 59 444 euros/an ; 25 % au-delà	0	0	26,33	70 % ; 40 % pour les revenus situés entre 38 636 et 59 444 euros/an ; 25 % au-delà	53 (35,7)
Islande	Intégré au congé parental				17	170	9	80 % ; plafond 4229 euros/mois	43 (26)
Norvège***	Intégré au congé parental		2	Daddy days, généralement payés par l'employeur	15/19	15/19	16/18	100 %/80 %	46/56 (31/37 sans daddy days)
Autriche	16	100 %	4,3	Non rémunéré	8,7	0	44	80 % du revenu net, max. 2000 euros/mois pour 12 mois (+ 2 si perçu par les deux parents)	68,7 (52,7)
Suède	Intégré au congé parental				15	15	50	77,6 %	80 (65)
Suisse : modèle COFF 2018	14	80 % avec plafond	2	80 % avec plafond	6	0	16	80 % avec plafond	38 (24)

* hors semaines devant être utilisées impérativement avant la naissance. ** au minimum 29 euros/jour. *** En Norvège, il n'existe pas de solution d'assurance pour le congé de paternité, mais en règle générale l'employeur offre des « Daddy Days ». Pour le congé parental, les parents peuvent choisir un congé parental plus court où le revenu de substitution couvre 100 % du revenu avec un plafond fixé à 9212 euros par mois, ou un congé plus long avec un revenu de substitution de 80 %. Les deux variantes sont séparées par une barre oblique.

Source : Base de données de l'OCDE sur la famille (2019) ; Koslowski et al. (2020)

3 Méthodologie

Ont été retenus six pays européens (Allemagne, Autriche, Finlande, Islande, Norvège et Suède) qui réservent une part du congé parental au père (également sous forme de bonus) et versent une allocation pour perte de gain d'au moins 65 % ; dans les pays qui n'ont pas de telles dispositions, le taux de pères ayant recours au congé est très faible. Ainsi, le Danemark et la Belgique ont été écartés, car ils ne réservent pas de part spécifique aux pères. Quant à la France, elle verse aux parents durant le congé parental un forfait mensuel de 397,20 euros au maximum, ce qui reste symbolique. Les prescriptions détaillées en matière de congé de maternité importent moins ici que celles qui régissent le congé de paternité et le congé parental, ainsi que celles qui régissent le nombre total de semaines durant lesquelles les parents ont la possibilité de prendre un congé rémunéré.

La **Finlande** réserve 9,3 semaines aux pères. Le revenu de substitution y est comparable à celui que propose l'**Allemagne**. La durée maximale du congé est beaucoup plus courte qu'en Allemagne, mais reste plus longue qu'en Suisse. L'**Islande** est le pays dont le modèle de congé parental se rapproche le plus du modèle COFF en ce qui concerne la durée totale du congé et le taux d'indemnisation de la perte de gain, également fixé à 80 %, mais avec un plafond légèrement plus bas. Le nombre de semaines réservées aux pères y est en revanche nettement plus élevé. En **Norvège**, la période durant laquelle le congé peut être pris dure plus longtemps lorsque la variante choisie est le revenu de substitution à hauteur de 80 %. En Islande et en Norvège, le nombre de semaines de congé parental réservées à l'un ou l'autre parent a considérablement augmenté ces dernières années. En **Autriche**, le nombre de semaines réservées aux pères est similaire à celui du modèle COFF, si l'on n'y intègre pas le congé de paternité non payé. Par contre, le revenu de substitution n'excède pas 2000 euros et la durée totale du congé atteint tout juste 53 semaines. La **Suède** réserve 15 semaines aux pères et prévoit une durée totale longue, ce qui ne permet guère de comparaison avec le modèle COFF.

Cette analyse conduit donc à écarter la Suède et l'Autriche puisque peu comparables avec la Suisse, et ces pays ne figurent plus dans le **Tableau 5** qui détaille les **autres caractéristiques organisationnelles pertinentes**.

Tableau 5 : Vue d'ensemble d'autres caractéristiques organisationnelles des modèles de congé parental d'autres pays européens pertinentes pour le recours des pères au congé parental

	Travail à temps partiel pendant le congé parental	Flexibilité temporelle	Âge maximal de l'enfant
Allemagne	Oui (<i>ElterngeldPlus</i>)	Oui	3
Finlande	Uniquement si les deux parents travaillent à temps partiel	Doit être pris immédiatement après le congé de maternité	1
Islande	Oui	Oui	2
Norvège	Oui	Oui	3
Suisse (modèle COFF)	Oui	Oui	4

Source : Base de données de l'OCDE sur la famille (2019) ; Koslowski et al. (2020)

Le travail à temps partiel durant le congé parental est possible dans tous les pays examinés ; en Finlande, il est toutefois limité aux situations dans lesquelles les deux parents travaillent à temps partiel. Le fractionnement du congé parental en plusieurs tranches de durée variable est autorisé partout. La Finlande exige cependant qu'il n'y ait pas d'interruption entre le congé de maternité et le congé parental : les parents ne

3 Méthodologie

sont libres que de décider de la répartition des tranches qui suivent le congé de maternité. En conséquence, l'âge maximal de l'enfant est fixé un peu plus bas²². Dans les autres pays de référence, la durée durant laquelle le congé peut être pris s'étend sur 2 à 3 ans. En raison de la moindre flexibilité du modèle finlandais, conjuguée à un revenu de substitution plutôt faible, ce pays n'est plus considéré dans la suite des analyses.

3.4.2 Bénéficiaires du congé parental dans les pays de référence

Le **Tableau 6** montre le taux de bénéficiaires et la durée moyenne du recours au congé parental en fonction du sexe dans les trois pays de référence restants.

Tableau 6 : Taux de bénéficiaires et durée moyenne du recours au congé parental dans d'autres pays européens

	Congé de paternité	Congé parental mères		Congé parental pères	
	Taux de bénéficiaires	Taux de bénéficiaires	Durée du recours au congé	Taux de bénéficiaires	Durée du recours au congé
Allemagne (enfants nés en 2016)	-	97,8 %	Moyenne : 13,4 mois ; mères précédemment actives : 13,5 mois	38,8 %	Moyenne : 3,4 mois ; pères précédemment actifs : 3,1 mois
Islande (2017 ; part réservée alors : 13 semaines)	-	96 %	Moyenne 2017 : 172 jours par enfant	83 %	Moyenne 2017 : 90,7 jours par enfant
Norvège* (part réservée en 2016 : 10 semaines)	89 %	Nettement supérieur à 90 %	Moyenne : 175 jours par enfant	90 %	Indépendamment de la durée de la part réservée au père, qui a progressivement augmenté, 70 % utilisent le nombre total de semaines, qui à défaut deviennent caduques. 43 jours en moyenne par enfant

* Les indications en jours se réfèrent aux jours nets pour lesquels des indemnités sont versées (semaine de 5 jours)
Source : Allemagne : Statistisches Bundesamt Destatis (2020) ; Islande : Directorate of Labour Vinnuálfstofnun (2020) ; Norvège, taux de bénéficiaires : Koslowski et al. (2020, p. 452 s.), durée d'utilisation : Nordic Social Statistical Committee (NOSOSCO) (2016) 217,3 jours*19,7 % (part utilisée par les hommes) ; calculs BASS

On constate un écart important entre l'Allemagne d'un côté et l'Islande et la Norvège de l'autre en ce qui concerne la proportion de pères qui prennent un congé parental. Il ne semble pas uniquement dû à des différences dans les mentalités, mais aussi être fortement lié au niveau du revenu de substitution. En Norvège, hormis pour les revenus très élevés, il est possible de prendre un congé parental sans perte de gain. En Islande, le niveau de prestations est également nettement plus élevé qu'en Allemagne. Comme le montre l'expérience norvégienne, la durée du congé pris par le père dépend étroitement de la durée de la part qui lui est réservée. Au fil d'une évolution en plusieurs étapes, une proportion stable de pères (70 %) prennent la totalité du congé parental qui leur est réservé (Koslowski et al. (2020p. 452 s.)).

La **moyenne (Ø) du recours** au congé parental par rapport à la durée totale possible du congé parental s'obtient en multipliant le taux de bénéficiaires (nombre de mères/pères qui prennent un congé parental)

²² En Finlande, les enfants commencent l'école dès 3 ans. Le congé parental ne couvre cependant pas l'entier de la période de 0 à 3 ans.

3 Méthodologie

avec la durée moyenne d'utilisation (nombre de semaines prises) et se calcule avec les indicateurs suivants :

- part de pères qui font valoir leur droit au congé parental ;
- part de semaines de congé prises par les pères rapportées au nombre total de semaines qui leur sont réservées ;
- part de mères qui font valoir leur droit au congé parental ;
- part de semaines de congé prises par les mères.

Comme, dans les pays de référence, les pères prennent très majoritairement un congé parental moins long que le temps qui leur est réservé, leur recours au congé est calculé par rapport aux semaines qui leur sont réservées ; pour les mères, en revanche, c'est la totalité des semaines dont elles disposent qui est prise en compte (congé de maternité inclus).

■ **Pères** : \emptyset - recours aux semaines réservées = $\frac{\text{Moyenne jours pris}}{\text{Total jours réservés}} * \text{nombre de bénéficiaires}$

■ **Mères** : \emptyset - recours aux semaines disponibles = $\frac{\text{Moyenne jours pris}}{\text{Total jours disponibles}} * \text{nombre de bénéficiaires}$

La moyenne du recours au congé parental est finalement rapportée au nombre de semaines défini dans le modèle COFF. Les valeurs calculées sont cependant grandement simplifiées à des fins de catégorisation. En effet, d'un côté, les mentalités et la culture du pays jouent un rôle significatif. De l'autre, au moins pour les mères, les pourcentages s'avèrent dépendre de la durée maximale du congé parental. Comme l'a montré une expérimentation grandeur nature en Norvège, cela ne semble pas être le cas pour les pères : alors que la part du congé parental qui leur est réservée a augmenté, diminué, puis à nouveau augmenté, la proportion de pères faisant valoir leur droit à la totalité de cette part est restée stable (Koslowski et al. (2020 : 453)). Partant, Koslowski et al. soutiennent également que la part réservée aux pères est déterminante si le but politique est une répartition plus équitable du congé parental entre les deux parents.

Le **Tableau 7** montre que dans tous les pays les **pères** (sur le nombre total de pères) utilisent en moyenne de deux tiers à trois quarts des semaines de congé parental qui leur sont réservées. En appliquant ces proportions aux six semaines réservées aux pères dans le modèle COFF, on obtient un **recours moyen au congé parental de quatre semaines et demie à cinq semaines**.

Tableau 7 : Recours moyen au congé parental des **pères**

Pays	Taux de bénéficiaires	\emptyset des semaines utilisées par les pères qui ont recours au congé parental sur le total des semaines qui leur sont réservées	\emptyset du recours au congé parental sur le total du temps réservés à l'ensemble des pères	Transposition aux 6 semaines réservées du modèle COFF
Allemagne	38 %	170 %*	65 %	3,9 semaines
Islande	83 %	101 %*	84 %	5,0 semaines
Norvège	90 %	84 %	76 %	4,6 semaines

En Norvège, la part réservée aux pères durant l'année de référence (2016) était de 10 semaines ; 10 semaines étaient également réservées aux mères et 26 semaines pouvaient être réparties librement entre les parents (36 semaines en cas d'indemnisation à 80 %). En Islande, la part réservée aux pères durant l'année de référence (2017) était de 13 semaines ; 13 semaines étaient également réservées aux mères et 13 semaines pouvaient être réparties librement entre les parents.

* En Allemagne et en Islande, la valeur est supérieure à 100 %, car certains pères prennent également une part des semaines librement attribuables.

Source : Allemagne : Statistisches Bundesamt Destatis (2020) ; Islande : Directorate of Labour Vinnumálastofnun (2020) ; Norvège, taux de perception : Koslowski et al. (2020 : 452), durée d'utilisation : Nordic Social Statistical Committee (NOSOSCO) (2016) ; calculs BASS

3 Méthodologie

Les mères en Allemagne sont celles dont la moyenne du recours au congé parental est la plus faible, alors que la durée du congé parental y est la plus longue et que le taux de substitution du revenu y est le plus bas parmi les pays de référence ; c'est en Islande, celui des trois pays où la durée du congé est la plus courte, que les mères ont en moyenne le plus recours au congé parental (voir Tableau 4). Ces proportions sont difficilement transposables au modèle COFF, car, d'une part, l'Islande et la Norvège ne font pas de distinction entre le congé parental et le congé de maternité et, d'autre part, la durée du congé parental joue un rôle déterminant pour les mères (la durée d'utilisation diminue avec le nombre de semaines disponibles). À cet égard, l'**Islande** (en 2017, 13 semaines réservées aux mères et 13 semaines à répartir librement) se rapproche du modèle COFF (congé de maternité de 14 semaines au maximum plus 16 semaines à répartir librement), ce qui laisse supposer une utilisation de la quasi-intégralité du temps à disposition. Cette hypothèse est corroborée par une étude sur les interruptions de l'activité lucrative des mères : selon celle-ci, en Suisse, 14 semaines après l'accouchement, c'est-à-dire à l'échéance du congé de maternité obligatoire, seule une femme sur cinq à peine a repris son activité professionnelle (Rudin et al. 2017). Six mois après l'accouchement (24 semaines), près de la moitié des mères sont de retour sur le marché du travail. Concernant l'utilisation par les mères des semaines librement attribuables, **un scénario des coûts plausible table sur un recours au congé parental de l'ordre de 90 à 95 %**, ce qui correspond dans le modèle COFF à 14,4 jusqu'à 15,2 semaines. Pour faciliter la démonstration, les calculs au chapitre suivant se basent sur 15 semaines (94 %).

Tableau 8 : Moyenne du recours au congé parental par les **mères**, y compris allocation de maternité

Pays	Pourcentage de bénéficiaires	Ø des semaines utilisées par les mères qui ont recours au congé parental sur le total des semaines réservées et des semaines librement attribuables	Ø du recours au congé sur le total du temps disponible	Transposition aux 16 semaines librement attribuables du modèle COFF
Allemagne	98 %	79 %	77 %	12,3 semaines
Islande	96 %	96 %	92 %	14,7 semaines
Norvège	95 %	97 %	92 %	14,7 semaines

En Norvège, la part réservée aux pères durant l'année de référence (2016) était de 10 semaines ; 10 semaines étaient également réservées aux mères et 26 semaines pouvaient être réparties librement entre les parents (indemnisation à 80 % durant 36 semaines). En Islande, la part réservée aux pères durant l'année de référence (2017) était de 13 semaines ; 13 semaines étaient également réservées aux mères et 13 semaines pouvaient être réparties librement entre les parents.

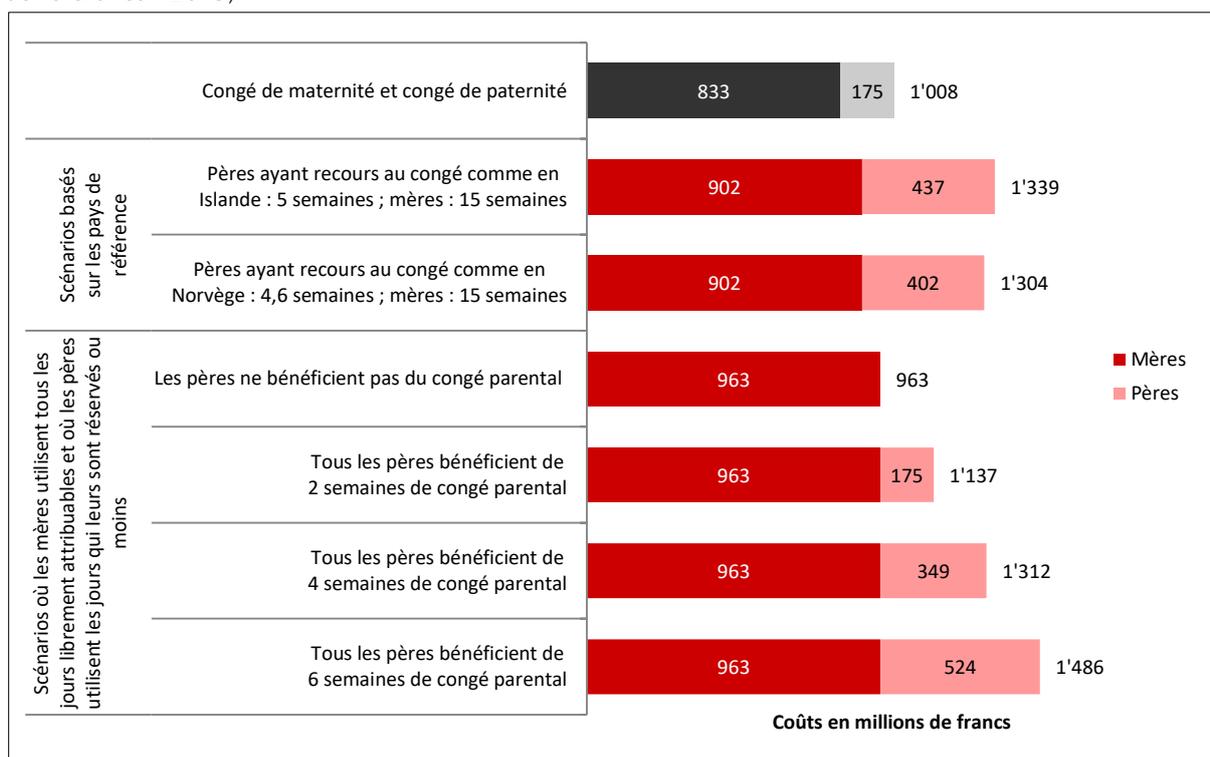
Source : Allemagne : Statistisches Bundesamt Destatis (2020) ; Islande : Directorate of Labour Vinnuálastofnun (2020) ; Norvège, taux de bénéficiaires : Koslowski et al. (2020), durée d'utilisation : Nordic Social Statistical Committee (NOSOSCO) (2016) ; calculs BASS

Comme les données relatives au recours au congé montrent qu'en Allemagne la conception du congé parental est fondamentalement différente du modèle COFF en Suisse, les calculs qui suivent se concentrent sur les modèles islandais et norvégien.

4 Estimation des coûts du congé parental en fonction de son utilisation

Dans le cadre législatif actuel, deux facteurs influencent les coûts réels du congé parental : 1. La durée durant laquelle c'est le père et non la mère qui recourt au congé parental revient nettement plus cher. 2. Un certain pourcentage des indemnités journalières qui reviendraient aux pères et aux mères n'est pas touché. C'est pourquoi les calculs se fondent sur différents **scénarios** où ces facteurs varient. Les résultats pour l'année de référence 2019 sont présentés à la **Figure 6**. Les coûts pour les mères et pour les pères sont indiqués séparément. La barre supérieure indique les coûts pour le **congé de maternité et le nouveau congé de paternité**. Si tous les pères faisaient pleinement valoir leur droit au congé de paternité pour toutes les semaines à leur disposition et si les mères prenaient leur congé de maternité comme en 2019, ces coûts s'élèveraient à environ 1008 millions de francs. Ils ne sont pas compris dans les coûts du congé parental indiqués en dessous. Dans le modèle COFF 2018, 8 des 24 semaines de congé parental à disposition sont réservées exclusivement aux pères, les deux premières semaines correspondant au congé de paternité. Il faut donc prendre en compte ici les 6 autres semaines réservées aux pères, les 16 semaines restantes pouvant être librement réparties.

Figure 6 : Résultats de l'estimation des coûts du congé parental en fonction du sexe et du scénario (année de référence : 2019)



Source : STATPOP/BEVNAT (OFS 2019), comptes individuels (CdC 2017, 2018), calculs BASS

Scénarios avec taux moyen d'exercice du droit observé dans les pays de référence : Les pères et les mères ne recourent pas tous et toutes au congé parental, ni forcément à la totalité de la durée disponible. Une comparaison entre différents pays montre que les pères prennent en moyenne deux tiers à trois quarts des semaines de congé qui leur sont réservées (voir chap. 3.4), ceci indépendamment de la durée de ce temps réservé : en Norvège, cette proportion est restée stable alors que le nombre de semaines réservées a augmenté au fil des années. En revanche, la part de congé parental à laquelle les mères ont recours varie (aussi) en fonction de la durée de celui-ci. En nous basant sur les informations disponibles pour les pays de référence et sur la littérature consultée en complément, nous pouvons tabler,

4 Estimation des coûts du congé parental en fonction de son utilisation

pour les mères, sur 15 semaines de congé parental en moyenne sur les 16 semaines à répartir librement selon le modèle COFF 2018, lesquelles s'ajoutent au congé de maternité. Si **les pères utilisaient 4,6 semaines en moyenne** (comme les pères en Norvège), les coûts s'élèveraient à **1304 millions de francs**. S'ils avaient recours au congé parental de manière similaire aux pères en Islande, **ils utiliseraient 5 semaines en moyenne**. Les coûts selon ce scénario s'élèveraient à **1339 millions de francs**.

Une **estimation réaliste** des coûts du congé parental selon le modèle COFF pour l'année de référence se situerait donc **entre 1300 et 1350 millions de francs**.

Dans un second temps, quatre scénarios sont présentés pour décrire les coûts qui résulteraient du cas de figure où les **mères utiliseraient la totalité des semaines librement attribuables, les pères utilisant uniquement la part qui leur est réservée ou une partie de celle-ci (soit de 0 à 6 semaines max.)**. Dans ces scénarios, les coûts totaux vont **de 963 à 1486 millions de francs**.

Si toutes les mères et tous les pères utilisaient l'ensemble des semaines disponibles, les coûts totaux seraient de 1486 millions de francs si les mères utilisaient toutes les semaines librement attribuables et les pères les 6 semaines qui leur sont réservées (16/6) et de 1704 millions de francs si les semaines à répartir librement étaient attribuées de façon paritaire (8/8 + 6). Au vu des expériences faites dans d'autres pays, il ne semble pas réaliste de supposer un recours moyen au congé de 100 % ou une répartition telle que présentée dans les deux exemples.

Tableau 9 : Résultat de l'estimation des coûts du congé parental en fonction du sexe et du scénario (année de référence : 2019)

Scénario	Recours aux congés, en semaine		Coûts en mio CHF		
	Mère	Père	Mère	Père	Total
Congé de maternité et congé de paternité	14 S	2 S	833	175	1008
CONGÉ PARENTAL					
Scénarios avec recours moyen au congé selon les pays de référence					
Pères ayant recours au congé comme en Islande : 4 semaines, mères : 15 semaines	15 S	4,0 S	902	349	1252
Pères ayant recours au congé comme en Norvège : 4,6 semaines, mères : 15 semaines	15 S	4,6 S	902	402	1304
Scénarios où toutes les semaines librement attribuables sont utilisées par la mère					
Le père ne bénéficie pas du congé parental	16 S	0 S	963	0	963
Le père bénéficie de 2 semaines de congé parental	16 S	2 S	963	175	1137
Le père bénéficie de 4 semaines de congé parental	16 S	4 S	963	349	1312
Le père bénéficie de 6 semaines de congé parental	16 S	6 S	963	524	1486

S : semaines ; 14 S : congé de maternité de 14 semaines ; 2 S : congé de paternité de 2 semaines ; les congés de maternité et congé de paternité sont indiqués séparément.

Source : STATPOP/BEVNAT (OFS 2019), comptes individuels (CdC 2017, 2018), calculs BASS

Comme mentionné dans le COFF Policy Brief n° 3 « Congé parental : un investissement nécessaire et rentable », plusieurs pays nordiques limitent la possibilité de répartition libre des semaines entre les parents.

4 Estimation des coûts du congé parental en fonction de son utilisation

Les deux auteurs du Policy Brief proposent que les 16 semaines susceptibles d'être prises indifféremment par le père ou la mère dans le modèle COFF 2018 soient plutôt attribuées à parts égales aux deux parents. Les mères auraient ainsi droit à 8 semaines en plus du congé de maternité (total : 22 semaines) et les pères à 14 semaines en plus du congé de paternité (total : 16 semaines). Dans le cas d'un recours au congé comme en Islande, les coûts de cette répartition plutôt paritaire du congé parental s'élèveraient à **1484 millions de francs**, le nombre et la répartition des semaines (réservées) n'étant toutefois pas directement comparables au modèle islandais.

Comparaison avec le calcul des coûts effectué sur mandat de la COFF en 2010

Selon le modèle COFF 2010, les coûts d'un congé parental de **24 semaines** calculés sur la base des chiffres de l'année de référence 2009 se situeraient entre 1071 et 1653 millions de francs au maximum selon son utilisation par les mères et par les pères (COFF 2010). En introduction, l'hypothèse d'une hausse des coûts au cours de la décennie passée a été émise en raison de la croissance démographique, d'une participation accrue au marché du travail, de l'augmentation du taux d'activité des mères et de l'évolution générale des salaires. En réalité, les coûts pour l'année 2019, situés entre 963 et 1704 millions de francs, ne s'avèrent plus élevés qu'en ce qui concerne la limite supérieure. Cela peut s'expliquer par le fait que les calculs effectués pour l'année de référence 2019 se basent sur un congé parental de **22 semaines** seulement : les 175 millions de francs que coûte le nouveau congé de paternité de deux semaines ne sont pas pris en compte. Une autre différence concerne les modalités appliquées pour les naissances à intervalle rapproché. Dans l'estimation des coûts pour 2009, les coûts découlant des naissances intervenues dans un intervalle de deux ans ou moins étaient calculés sur la base du revenu réalisé avant la première naissance, et non avant la seconde. Dans le présent calcul, les coûts ont été calculés de la manière la plus similaire possible à l'allocation de maternité. La différence représente plus de 200 millions de francs.

5 Bibliographie

Directorate of Labour Vinnumálastofnun (2020) : information de Ragnar Helgason par courriel du 19.12.2020

Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF (2010) : Congé parental – allocations parentales. Un modèle de la COFF pour la Suisse. Berne.

Commission fédérale pour les questions familiales COFF (2018) : Revue de la littérature : Connaissances scientifiquement fondées sur les effets du congé parental, du congé maternité et du congé paternité. Berne.

Commission fédérale pour les questions familiales COFF (2018) : Congé parental : un bon investissement. Berne.

Robinson, P., Zemp, E., Commission fédérale pour les questions familiales COFF (2020) : Policy Brief n° 3 : Congé parental : un investissement nécessaire et rentable. Berne.

Rudin, M., Stutz, H., Bischof, S., Jäggi, J., Bannwart, L. (2017) : Erwerbsunterbrüche vor der Geburt. Sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), Berne.

Koslowski, A., Blum, S., Dobrotic, I., Kaufman, G. and Moss, P. (2020) : 16th International Review of Leave Policies and Related Research 2020. DOI : 10.18445/20200915-131331-0. Consulté le 16 décembre 2020 : <https://www.leavenetwork.org/annual-review-reports/review-2020/>

Nordic Social Statistical Committee (NOSOSCO) (2019). Consulté le 16 décembre 2020 : http://pxweb.fujitsu.dk/pxweb/en/Nowbase/Nowbase__NOSOSCO%2001%20famand-child/FAM03.px/?rxid=c7e95ba0-c0e2-40d3-a2f7-1a49496b9748

Base de données de l'OCDE sur la famille (2019). Chart PF2.2.C. Consulté le 16 décembre 2020 : <http://www.oecd.org/els/family/PF2-2-Use-childbirth-leave.xlsx>

Statistisches Bundesamt (2020) Statistik zum Elterngeld. Beendete Leistungsbezüge für im Jahr 2016 geborene Kinder nach Geschlecht, Erwerbseinkommen vor der Geburt, Bezugsdauer und Ländern. Wiesbaden Consulté le 16 décembre 2020 : https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Elterngeld/Publikationen/Downloads-Elterngeld/elterngeld-geburten-j-5229201169004.pdf?__blob=publicationFile