CONGE MATERNEL D'ADOPTION 15.057

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
en réponse
à la motion populaire 12.135, du 30 mai 2012, "Introduction d'un congé maternel d'adoption pour le canton de Neuchâtel"

(Du 30 novembre 2015)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

*Le 20 février 2013, Le Grand Conseil Neuchâtelois donnait suite à la Motion populaire 12.135 visant à introduire un congé maternel d'adoption pour le canton de Neuchâtel. Le 2 octobre de la même année, le Grand Conseil acceptait également un décret déposé par le groupe libéral-*radical *proposant de solliciter l'Assemblée fédérale par le biais d'une initiative cantonale "Congé maternel d'adoption" afin d'intégrer l'allocation d'adoption dans la loi fédérale sur l'assurance perte de gain (LAPG).*

Au vu de la connexité des deux éléments évoqués, il est apparu au Conseil d'Etat qu'il convenait d'attendre le traitement de l'initiative cantonale déposée au plan fédéral avant d'entammer le traitement de la motion 12.135.

L'initiative cantonale "Congé maternel d'adoption" a malheureusement échoué devant l'assemblée fédérale, une première fois devant le Conseil des Etats le 18 mars 2015 puis devant le Conseil national le 25 septembre 2015.

Le sujet n'est cependant pas clos au niveau fédéral, puisque cette décision de refus est en partie motivée par la recommandation des Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique des deux chambres consistant à privilégier la voie préconnisée par l'initiative parlementaire Romano "Introduire des allocations en cas d'adoption d'un enfant".

Le Conseil d'Etat est convaincu de la nécessité de l'introduction de ce nouvel outil de politique sociale. Cependant, il se veut prudent face à la probable prochaine évolution de la réglementation au niveau fédéral. En ce sens, il recommande de privilégier la voie de la cohérence en attendant l'issue des travaux du parlement fédéral sur la question.

1. INTRODUCTION

La motion populaire 12.135 vise à introduire dans le canton de Neuchâtel un congé payé pour les mères adoptives, selon des conditions similaires au congé de maternité fédéral. Cette motion a été acceptée à une majorité évidente par votre Conseil le 20 février 2013. Elle a la teneur suivante:

> **12.135**
> 30 mai 2012
> ***Motion populaire d'un groupe de citoyens***
> ***Introduction d'un congé maternel d'adoption pour le canton de Neuchâtel***
> *Les citoyens et citoyennes soussigné-e-s exerçant leurs droits politiques dans le canton de Neuchâtel sollicitent le Grand Conseil de Neuchâtel d'étudier l'introduction d'un congé d'adoption similaire au congé maternité selon la Loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (LAPG) et d'enjoindre le Conseil d'Etat de présenter un projet de loi à cet effet.*
> ***Brève motivation***
> *Un congé maternel d'adoption permettrait aux parents d'accueillir leur enfant dans de bonnes conditions et de tisser les liens d'attachement. Les procédures d'adoption nécessitent déjà un fort engagement des parents adoptants sur le plan émotionnel et un grand investissement en temps et argent.*
> *– aucune base légale impérative n'existe à ce sujet. Ni le Code des obligations, ni la Loi sur le travail ne prévoient un congé d'adoption pour les personnes adoptant un enfant.*
> *– les mères adoptives sont exclues du système d'allocation maternité fédérale introduit en 2005.*
> *– art. 16h de la LAPG: les cantons peuvent prévoir l'octroi d'une allocation maternité plus élevée ou de plus longue durée et l'instauration d'une allocation de prélever, pour le financement de ces prestations, des cotisations particulières. (1)*
> *– certains cantons et employeurs prévoient un congé d'adoption pour leurs employées de durée variable.*
> *– l'administration publique du canton de Neuchâtel prévoit un congé d'adoption de 4 mois, autant pour les mères que pour les pères, rémunéré à 100%, à partager entre les deux parents.*
> *– le canton de Genève octroie 16 semaines, soit 112 jours (LF: 98 jours), dès le jour de l'accouchement ou du placement de l'enfant en vue de l'adoption aux salariées des entreprises établies dans le canton de Genève.*
> *– Vaud (2009) et Fribourg (LAMat du 9 septembre 2010 RSF 836.3) prévoient le versement d'indemnités journalières en cas d'adoption.*
> *– nombre d'adoptions dans le canton de Neuchâtel:*

Année	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*
Nombre d'adoptions	*17*	*14*	*6*	*6*	*10*

> *– coût approximatif: CHF 10.584 francs par adoption (voir réponse du Conseil fédéral du 07.03.11 à Madame Francine John-Calame concernant les coûts d'un congé d'adoption si introduction des allocations de maternité en 2005).*
> *Première signataire: Sonja Wyss-Rossel, Bévières 6, 2525 Le Landeron.*
> *Motion populaire munie de 1372 signatures.*

(1) Le texte de la motion contient une erreur dans la citation de l'article 16h de la LAPG. Ce dernier a la teneur exacte suivante: *"Les cantons peuvent prévoir l'octroi d'une allocation maternité plus élevée ou de plus longue durée et l'instauration d'une allocation d'adoption et prélever, pour le financement de ces prestations, des cotisations particulières".*

Motivée par les mêmes préoccupations, une seconde démarche a été entamée quelques mois après le dépôt de la motion, soit le 2 octobre 2012. Un décret déposé par le groupe

libéral du Grand Conseil proposait de solliciter l'Assemblée fédérale par le biais d'une initiative cantonale *Congé maternel d'adoption* afin d'intégrer l'allocation d'adoption dans la loi fédérale sur l'assurance perte de gain (LAPG), du 25 septembre 1952. Ce décret a été amendé en commission législative pour relever l'âge limite de moins de 3 ans de l'enfant adopté à 8 ans ou moins pour ouvrir le droit à la prestation. Malheureusement, l'initiative du Canton de Neuchâtel *Congé maternel d'adoption* (14.309 è) a été refusée par le Conseil des Etats et le Conseil national respectivement le 18 mars 2015 et le 25 septembre 2015. Les Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique des deux chambres ont décidé de privilégier une autre voie en acceptant l'initiative parlementaire "iv. pa. Romano" *Introduire des allocations en cas d'adoption d'un enfant* (13.478 n).
Au vu de ces résultats, la motion populaire 12.135 n'a pas été réglée par l'initiative cantonale auprès des Autorités fédérales dans un délai suffisant. Il appartient donc au Conseil d'Etat d'y répondre.

2. L'ASSURANCE MATERNITE FEDERALE

En vigueur dès le 1er juillet 2005, l'allocation de maternité fédérale est insérée dans la loi sur l'assurance perte de gain (LAPG), du 25 septembre 1952, régime qui n'était, jusqu'alors, réservé qu'aux militaires. L'assurance-maternité est ancrée dans la Constitution fédérale (art. 116, al. 3). Les prestations sont versées aux mères qui accouchent, pendant une période de 14 semaines, soit 98 jours dès l'accouchement et à hauteur de 80% du dernier revenu. Le Fonds de l'assurance perte de gain (APG) est régi au niveau fédéral et alimenté par des cotisations salariales à raison de 0.5% du montant brut déterminant pour l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), réparties à parts égales entre l'employeur et le salarié. La situation financière du Fonds APG est actuellement suffisamment favorable pour permettre au Conseil fédéral de réduire le taux de cotisation à 0,45% dès 2016.

Les dispositions fédérales autorisent les cantons à légiférer en la matière pour verser des prestations plus favorables et pour une plus longue période. Ils peuvent également instaurer des allocations d'adoption et prélever des cotisations particulières pour assurer leur financement. En Suisse, seuls trois cantons romands, Vaud, Genève et Fribourg, ont légiféré au niveau cantonal pour améliorer la couverture de la maternité et de l'adoption.

3. LES DELIBERATIONS FEDERALES ET L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

L'initiative du Canton de Neuchâtel visant à introduire le congé maternel d'adoption n'a pas trouvé de suite favorable auprès du parlement fédéral. Par contre, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) a plébiscité l'initiative du parlementaire tessinois Marco Romano, visant l'introduction des allocations en cas d'adoption d'un enfant de moins de quatre ans révolus pour les deux parents, soit la mère ou le père. Ces derniers peuvent se répartir entre eux la durée du droit aux prestations. La CSSS-N est chargée d'élaborer un projet d'acte relatif à la mise en œuvre de l'initiative Romano et a confié un mandat en ce sens à sa sous-commission chargée de la politique familiale. Au vu de ces éléments, l'intégration des allocations d'adoption dans la législation fédérale est à l'ouvrage et nécessite le délai usuel des procédures législatives malheureusement moins rapide qu'au niveau cantonal.

4. LE CADRE JURIDIQUE NEUCHATELOIS

Le Canton de Neuchâtel n'a pas légiféré dans le domaine du congé maternité ou d'adoption. Seul, le régime cantonal des allocations familiales prévoit une allocation d'adoption, au même titre que l'allocation de naissance, d'un montant de 1'200 francs. Des prestations particulières en cas d'adoption sont prévues par le droit du travail privé, certaines conventions collectives de travail et par le Règlement général d'application de la loi sur le statut de la fonction publique. Les modalités d'octroi sont variables.

5. LES LEGISLATIONS CANTONALES DE VAUD, GENEVE ET FRIBOURG

Le canton de Vaud dispose d'une loi d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales et sur des prestations cantonales en faveur de la famille. Les prestations cantonales comprennent les allocations en cas de maternité ou d'adoption qui sont versées si les femmes ne remplissent pas les conditions d'assurance du droit fédéral. En cas d'adoption d'un enfant de moins de 12 ans, la mère ou le père peut prétendre aux prestations. Ces dernières, d'un montant identique aux prescriptions de la LAPG, sont versées également durant 98 jours. Des dispositions particulières sont prévues pour les femmes sans activité lucrative, sous conditions de ressources, domiciliées depuis neuf mois dans le canton. Elles peuvent prétendre à des prestations durant six mois. La caisse publique d'allocations familiales est l'organe compétent. Le financement est assuré par l'Etat et les communes selon les principes établis dans la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale.

Dans le canton de Genève, une loi spéciale institue une assurance en cas de maternité et d'adoption. Les conditions d'octroi sont similaires aux dispositions fédérales mais complètent les prestations de la LAPG durant 112 jours. L'allocation d'adoption est accordée aux parents si l'enfant a moins de 8 ans révolus. Les prestations sont financées par un fonds, alimenté par des suppléments aux cotisations dues au titre de la loi sur l'AVS. En 2015, le taux a été fixé à 0,082% du salaire brut déterminant pour l'AVS. Les frais d'administration et d'encaissement des caisses de compensation sont fixés par l'Etat.

L'Etat de Fribourg a instauré une allocation d'adoption, qui est octroyée pour une période limitée de 98 jours. Pour pouvoir bénéficier de cette prestation, les mères doivent être domiciliées et résider dans le canton depuis une année au moins. En outre, l'enfant doit avoir moins de 8 ans. Les mères sans activité lucrative touchent une allocation de 32,50 francs par jour. Ces prestations sont ancrées dans une loi cantonale sur les allocations de maternité qui prévoit également une allocation de maternité complémentaire au droit fédéral et une allocation de maternité en cas de besoin. L'Etat assure le financement de la prestation et les frais occasionnés à la Caisse cantonale de compensation.

6. INTRODUCTION DU CONGE D'ADOPTION DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL

L'introduction d'une allocation d'adoption est sur le fond totalement légitime aux yeux du Conseil d'Etat. Elle fait en outre l'objet d'un accord consensuel quasi unanime au sein du Grand Conseil. Les liens familiaux entre les enfants adoptés et leurs parents sont primordiaux et leur renforcement nécessite, à l'évidence, des congés payés lors de l'arrivée de l'enfant.

La motion sollicite "*l'introduction d'un congé d'adoption similaire au congé maternité selon la Loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité".* Les modalités d'octroi doivent être inspirées du droit fédéral, soit versées durant 14 semaines aux mères qui ont été assurées au sens de la LAVS durant les neuf mois précédant le placement de l'enfant en vue de l'adoption et avoir, durant cette période, obligatoirement exercé une activité lucrative au moins durant cinq mois. Au surplus, à la date de l'arrivée de l'enfant, elle doit être salariée ou indépendante au sens de la LAVS.

L'âge de l'enfant donnant droit à l'allocation n'est pas précisé dans la motion. L'initiative du Canton de Neuchâtel déposée auprès du parlement fédéral limitait le droit aux mères d'enfants adoptés âgés de 8 ans ou moins.

7. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES D'UN CONGÉ D'ADOPTION

L'introduction d'un congé d'adoption au niveau cantonal nécessite l'évaluation des charges en prestations, le choix du mode de financement et des frais administratifs y relatifs.

Extraite des données du rapport de gestion de la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation AVS, exercice 2014, l'allocation de maternité fédérale journalière moyenne permet d'évaluer le coût moyen d'un congé d'adoption à près de 11.890.- francs. Le nombre d'adoptions d'enfants de 8 ans ou moins varie fortement d'une année à l'autre dans le canton de Neuchâtel, mais on peut retenir une moyenne de 8 cas par an. Selon les chiffres de l'Office fédéral de la statistique, *Statistique du mouvement naturel de la population*, la charge en prestations peut être estimée à une dépense annuelle moyenne fixée à près de 95'000 francs.

Le mode de financement de la prestation peut être organisé selon deux dispositifs. Premièrement, comme le permet la législation fédérale, le canton peut créer un fonds spécial, alimenté par des cotisations supplémentaires prélevées sur les revenus et les salaires déterminants au sens de l'AVS. L'assurance serait alors supportée par l'économie, à l'instar du Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels (FFPP). Deuxièmement, la charge peut également être financée par le budget de l'Etat et des communes et être intégrée dans la facture sociale, au même titre que les allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative. Le dispositif de financement choisi influe de manière considérable sur les frais administratifs relatifs à la mise en œuvre de l'allocation d'adoption.

8. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Comme déjà mentionné, le Conseil d'Etat adhère totalement au principe des allocations d'adoption, qu'il estime justifiées et dont il reconnaît la nécessité. Toutefois, il souhaite suivre la voie la plus rationnelle pour finaliser cette nouvelle protection sociale.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'attendre l'issue d'une réglementation au niveau de la Confédération qu'il espère favorable. Le projet suit une évolution encourageante qui permet d'entrevoir son aboutissement, notamment en raison de la situation financière propice du Fonds des APG et de l'adhésion des Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique à l'initiative parlementaire Romano.

La mise en œuvre immédiate d'un régime cantonal engagerait des moyens excessifs pour un système dont la durée de vie pourrait être brève. En effet, les tâches administratives consécutives à la conception et à la gestion de l'assurance, ainsi qu'aux transferts financiers sont lourdes. La mise en œuvre d'un tel dispositif devrait être confiée aux caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton. Au surplus, si la création d'un fonds spécial était envisagée, cette option nécessiterait le prélèvement d'une nouvelle cotisation en sus des charges d'assurances sociales ordinaires. Elle impliquerait des tâches supplémentaires de facturation, d'encaissement, de gestion de contentieux, de comptabilisation et par conséquent, des adaptations coûteuses des applications informatiques métiers. Les caisses devraient également être rémunérées pour ce travail administratif.

A plus forte raison, il n'est pas pertinent d'entreprendre à l'heure actuelle des travaux législatifs qui déboucheront sur des spécificités cantonales alors qu'une procédure est en cours au parlement fédéral pour une solution harmonisée qui rendra caduques les dispositions neuchâteloises.

La solution fédérale présente de nombreux avantages. Elle sera harmonisée et intégrée dans l'assurance perte de gain, soit dans un fonds existant et dans un dispositif d'exécution performant, solidairement financé au niveau national. Certes, le texte de l'initiative du parlementaire M. Romano limite le droit aux enfants adoptés âgés de moins de quatre ans révolus, mais il présente l'avantage de prévoir le partage du congé d'adoption entre la mère et le père. Il instaure ainsi une égalité de traitement entre les deux parents, atténue les discriminations à l'embauche et offre une meilleure conciliation entre la vie familiale et professionnelle.

Enfin, en cas d'échec du projet fédéral, le Conseil d'Etat entend revenir devant votre Autorité pour vous proposer un régime cantonal d'adoption. L'analyse des modalités du dispositif pourra être réamorcée.

Le Conseil d'Etat aurait également été favorable à un gel du traitement de la motion pour la durée de la procédure fédérale, potentiellement quelques années. Mais cette possibilité n'étant pas offerte par la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), le Conseil d'Etat propose son classement, moyennant le respect des engagements pris dans le présent rapport.

9. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat vous propose donc de prendre acte de ce présent rapport et de procéder au classement de la motion populaire d'un groupe de citoyens 12.135, du 30 mai 2012, "Introduction d'un congé maternel d'adoption pour le canton de Neuchâtel".

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 30 novembre 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,	*La chancelière,*
M. MAIRE-HEFTI	S. DESPLAND

ANNEXES

Annexe 1

INITIATIVE PARLEMENTAIRE M. ROMANO (13.478 N)

Curia Vista - Note de synthèse
13.478
Introduire des allocations en cas d'adoption d'un enfant

Situation initiale
Conformément à l'article 160 alinéa 1 de la Constitution et à l'article 107 de la loi sur le Parlement, je dépose l'initiative parlementaire suivante:
La loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité du 25 septembre 1952 (LAPG) est modifiée avec l'ajout d'un chiffre IIIb, sur le modèle du chiffre IIIa, pour introduire des allocations en cas d'adoption d'un enfant:

IIIb. L'allocation en cas d'adoption

Art. 16b Ayants droit

Al. 1

Des allocations pour perte de gain en cas d'adoption sont octroyées aux parents adoptants qui interrompent ou réduisent une activité lucrative salariée ou indépendante lors de l'accueil en vue d'adoption d'un enfant de moins de 4 ans révolus.

Al. 2

En cas d'adoption conjointe ou d'adoption simultanée de plusieurs enfants, les futurs parents adoptifs ne peuvent prétendre qu'une seule fois aux prestations. Celles-ci doivent être versées à une seule personne à la fois. Les parents se répartissent entre eux la durée du droit aux prestations. Ils choisissent lequel d'entre eux bénéficie des prestations et sur quelle durée. Le congé peut être pris de manière flexible par bloc, par journée ou par demi-journée durant la première année suivant l'accueil de l'enfant.

Al. 3

Ont droit à l'allocation les femmes ou les hommes qui:

Let. a

ont été assurés obligatoirement au sens de la LAVS durant les neuf mois précédant le placement de l'enfant en vue de son adoption;

Let. b

ont, au cours de cette période, exercé une activité lucrative durant cinq mois; et

Let. c

à la date du placement de l'enfant en vue de son adoption:
1. sont salariés au sens de l'article 10 LPGA,
2. exercent une activité indépendante au sens de l'article 12 LPGA, ou

3. travaillent dans l'entreprise de leur conjoint ou de leur partenaire enregistré contre un salaire en espèces.

Al. 4

Le Conseil fédéral règle le droit à l'allocation des femmes et des hommes qui, pour cause d'incapacité de travail ou de chômage:

Let. a

ne remplissent pas les conditions prévues à l'alinéa 3 lettre a;

Let. b
ne sont pas considérés comme salariés ou indépendants au moment du placement de l'enfant.

Al. 5

L'adoption de l'enfant du conjoint, au sens de l'article 264a alinéa 3 CC, n'ouvre pas le droit à la prestation.

Art. 16c Début du droit

Al. 1

Le droit à l'allocation prend effet au jour du placement de l'enfant en vue de son adoption, après autorisation délivrée par l'autorité compétente.

Al. 2

La date du jour de l'accueil est confirmée par l'autorité centrale du canton de domicile du ou des parents adoptants qui a délivré l'autorisation d'adoption.

Art. 16d Extinction du droit

Le droit s'éteint le 84e jour à partir du jour où il a été octroyé. Il prend fin avant ce terme si la mère et le père reprennent les deux leur activité lucrative au taux d'occupation antérieur au congé.

Art. 16h Rapport avec les réglementations cantonales

Al. 1

En complément au chiffre IIIb, les cantons peuvent prévoir l'octroi d'une allocation d'adoption plus élevée ou de plus longue durée et prélever, pour le financement de ces prestations, des cotisations particulières.

Al. 2

Sont réservées les prestations plus étendues prévues par les conventions collectives de travail ou le contrat individuel de travail.

Délibérations
Chronologie / procès-verbaux

Date	Conseil	Titre
21.01.2015	CSSS-CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
27.03.2015	CSSS-CE	Adhésion.

Communiqué de presse Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 23.01.2015
Par 14 voix contre 10 et 1 abstention, la commission a donné suite à **l'iv. pa. Romano " Introduire des allocations en cas d'adoption d'un enfant " (**13.478 **n).** A ses yeux, il est judicieux que les parents qui adoptent un enfant aient droit à un congé payé d'une durée limitée, qui permettrait aux deux parties de s'apprivoiser l'une l'autre et de tisser des liens familiaux.

Communiqué de presse de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats du 27.03.2015
Par 7 voix contre 5, la commission s'est ralliée à la décision de son homologue du Conseil national (CSSS-N) de donner suite à **l'iv. pa. Romano. Introduire des allocations en cas d'adoption d'un enfant (**13.478 **n).** La majorité de la commission soutient l'objectif général de cette initiative: les personnes qui adoptent un enfant doivent avoir droit, dans une certaine mesure, à un congé payé. Selon la commission, il est dans l'intérêt des enfants adoptés que ceux-ci et leurs parents aient la possibilité de tisser des liens familiaux. La CSSS-N peut à présent élaborer un projet d'acte.

Communiqué de presse de la commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 26.06.2015
Par 15 voix contre 7, la commission propose à son conseil de ne pas donner suite à l'i**nitiative du canton de Neuchâtel "Congé maternel d'adoption" (**14.309 **é)** . Elle ne s'oppose pas sur le fond à l'objectif de l'initiative, mais renvoie à l'iv. pa. Romano " Introduire des allocations en cas d'adoption d'un enfant " (13.478 n), qui a été plébiscitée par les deux commissions compétentes en la matière. La CSSS-N, qui devra élaborer un projet d'acte relatif à la mise en œuvre de l'initiative 13.478, a confié un mandat en ce sens à sa sous-commission chargée de la politique familiale, qui examinera dans ce contexte plusieurs points de manière approfondie.

Renseignements
Urs Hänsenberger, secrétaire de commission, 058 322 95 43, sgk.csss@parl.admin.ch
Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS)