

**Rapport d'information du Conseil d'État au Grand Conseil
en réponse
à la motion 12.135, du 30 mai 2012, « Introduction d'un
congé maternel d'adoption pour le Canton de Neuchâtel »**

(Du 28 avril 2023)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

En février 2013, le Grand Conseil neuchâtelois acceptait une motion populaire d'un groupe de citoyen-ne-s qui demandait l'introduction d'un congé maternel d'adoption pour le Canton de Neuchâtel. Quelques mois plus tard, le parlement cantonal acceptait également un projet de décret amendé pour solliciter l'Assemblée fédérale par le biais d'une initiative cantonale pour créer un congé maternel d'adoption, en intégrant l'allocation d'adoption dans la loi fédérale sur l'assurance perte de gain (LAPG). En 2015, l'initiative cantonale neuchâteloise a été rejetée par les deux Chambres fédérales qui préféraient suivre la solution proposée par l'initiative parlementaire Romano "Introduire des allocations en cas d'adoption d'un enfant" (13.478).

Dans la perspective de l'entrée en vigueur de l'initiative Romano, le Conseil d'État avait proposé le classement de la motion 12.135 dans le rapport [15.057](#), traité par le Grand Conseil en février 2016. Ce dernier avait toutefois refusé le classement pour attendre l'issue des travaux parlementaires fédéraux.

Les Chambres fédérales ont accepté en septembre 2021 un projet de congé d'adoption qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Cependant, au lieu des douze semaines initialement prévues par le texte de M. Romano, le compromis finalement adopté prévoit un congé de deux semaines. Les contours et modalités de ce congé d'adoption fédéral aujourd'hui mis en place sont précisés dans le chapitre 1.2.

Bien que ce congé soit moins ambitieux que les projets initiaux, le Conseil d'État salue l'introduction d'un congé d'adoption dans la législation fédérale. Il est d'avis que le dispositif entré en vigueur à ce niveau remplit de manière satisfaisante les intentions formulées dans la motion 12.135 et propose donc son classement. Il renonce à proposer de compléter le congé d'adoption fédéral par une législation neuchâteloise spécifique, jugeant que cela n'est pas opportun pour des raisons de pertinence, administratives et financières.

1. INTRODUCTION

Le 20 février 2013, le Grand Conseil neuchâtelois a accepté à une majorité évidente la motion populaire 12.135 dont la tenue est la suivante :

12.135

30.05.2012

Motion populaire d'un groupe de citoyens

Introduction d'un congé maternel d'adoption pour le Canton de Neuchâtel

Contenu

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'État 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.*
- *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 : 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

1.1. Historique du dossier

Après l'acceptation de la motion 12.135 en février 2013, le Grand Conseil acceptait le 2 octobre de la même année un décret déposé par le groupe libéral-radical ([12.154](#)). Ce décret proposait de solliciter l'Assemblée fédérale par le biais d'une initiative cantonale intitulée "Congé maternel d'adoption" afin d'intégrer l'allocation d'adoption dans la loi fédérale sur l'assurance perte de gain (LAPG) pour les enfants de moins de 3 ans. Durant les travaux en commission, le projet a été amendé de façon à prendre en considération les enfants jusqu'à l'âge 8 ans. Cet amendement a été accepté par une large majorité de la commission. En plénum le projet de décret amendé a été accepté par 90 voix contre 19 le 28.11.2013.

En 2015, l'initiative cantonale neuchâteloise "Congé maternel d'adoption" a toutefois échoué devant l'Assemblée fédérale, une première fois devant le Conseil des États en mars, puis devant le Conseil national en septembre. Cette décision de refus était en partie motivée par la recommandation des Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique des deux Chambres de privilégier la voie préconisée par l'initiative parlementaire Romano "Introduire des allocations en cas d'adoption d'un enfant" ([13.478](#)).

Adhérant au principe des allocations d'adoption mais privilégiant une voie rationnelle pour finaliser cette nouvelle protection sociale, le Conseil d'État neuchâtelois a proposé le classement de la motion populaire 12.135 dans le cadre du traitement du rapport [15.057](#). Cette proposition était motivée par la perspective de l'entrée en vigueur de l'initiative parlementaire Romano ([13.478](#)) visant l'application d'un congé en cas d'adoption au niveau fédéral durant douze semaines. Le classement de la motion a été refusé par le Grand Conseil le 23 février 2016, dans l'attente de l'issue de l'initiative fédérale.

En septembre 2021, un nouveau projet, passablement réduit par rapport au texte initial de M. Romano et ancré dans la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service, de maternité et de paternité (loi sur les allocations pour perte de gain, LAPG), a été accepté par les Chambres fédérales. Au lieu des douze semaines initialement prévues, ce projet prévoit un congé de deux semaines, durée qui est le fruit d'un compromis des groupes parlementaires. Son entrée en vigueur s'est faite le 1^{er} janvier 2023. Les dispositions d'exécution définies par règlement sur les allocations pour perte de gain (RAPG) ont été approuvées par le Conseil fédéral lors de sa [séance du 24 août 2022](#).

Le tableau suivant résume les différents projets proposés depuis 2012 :

Quand ?	Quoi ?	Pour qui ?	Enfants	Durée	Financement	Résultat
30 mai 2012	Motion populaire cantonale 12.135	mère	Pas spécifié	Congé maternité 98 jours, soit 14 semaines	Pas spécifié	Acceptée par le GC le 20.2.2013 Classement refusé le 23.2.2016
2 octobre 2013	Initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale	mère	8 ans ou moins	Congé maternité 98 jours, soit 14 semaines	LAPG	Refusée
Décembre 2013	Initiative parlementaire Romano	Congé à partager entre les 2 parents adoptants	Moins de 4 ans révolus	84 jours	LAPG	Discutée en commission
Septembre 2021	Projet fédéral accepté par les Chambres	Congé à partager entre les deux parents	Moins de 4 ans	Deux semaines	LAPG	Accepté Entrée en vigueur au 1 ^{er} janvier 2023

1.2. Précisions sur le dispositif fédéral du congé d'adoption entré en vigueur en janvier 2023

Le régime fédéral des allocations pour perte de gain a introduit, dès le 1^{er} janvier 2023, une prestation en cas d'adoption d'une durée de deux semaines. L'allocation est destinée aux personnes qui exercent une activité lucrative et qui accueillent un enfant de moins de quatre ans en vue de son adoption. Le congé doit être pris dans le courant de l'année qui suit l'accueil et peut être partagé librement entre les deux parents. Ces derniers ne peuvent toutefois pas le prendre en même temps. Le montant de la prestation se monte à 80% du revenu moyen de l'activité lucrative, mais au plus à 196 francs par jour. L'adoption de l'enfant du-de la conjoint-e ou partenaire ne donne pas droit à l'allocation.

Le Conseil fédéral a, lors de sa séance du 24 août 2022, confirmé les dispositions d'exécution. En 2020, le nombre d'adoptions enregistré en Suisse se montait à 33. Le nombre de potentiels bénéficiaires est tellement faible que la Confédération a opté pour une centralisation du traitement administratif des dossiers auprès de la Caisse fédérale de compensation (CFC). La mise en œuvre par les caisses de compensation auxquelles les parents sont affiliés, comme c'est le cas pour les autres prestations de l'APG fédérale, impliquerait des frais d'administration et de développement informatique disproportionnés par rapport aux montants des prestations. Selon le [communiqué de presse](#) du Département fédéral de l'intérieur (DFI), l'allocation d'adoption devrait générer des coûts supplémentaires annuels d'un peu plus de 100'000 francs au niveau suisse.

1.3. Situation dans les autres cantons romands

L'article 16h de la [LAPG](#) laisse aux cantons la possibilité d'octroyer des allocations de maternité plus élevées ou de plus longue durée que ce que prévoit la loi. Par conséquent, les cantons peuvent légiférer en la matière et sont donc aussi compétents pour l'instauration d'une allocation d'adoption. Ils peuvent prélever, pour le financement de ces prestations, des cotisations particulières.

Le tableau suivant donne la situation des cantons romands qui prévoient des allocations d'adoption cantonales :

Cantons	Bénéficiaire	Critère enfant	Durée	Législation	Financement
Vaud	2 parents adoptants	Moins de 12 ans	98 jours	Loi d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales et sur des prestations cantonales en faveur de la famille	Budget État
Genève	2 parents adoptants	Moins de 8 ans	16 semaines	Loi instituant une assurance en cas de maternité et d'adoption Prolonge également l'allocation de maternité à 112 jours	Fonds cantonal de compensation alimenté par des cotisations supplémentaires (0.086% du revenu déterminant, dont la charge est répartie entre l'employeur et le salarié)
Fribourg	mère	Moins de 8 ans	98 jours	Loi sur les allocations de maternité Octroi d'allocations maternité supplémentaires, en cas de besoin	Budget État

Au niveau suisse, ce sujet est peu thématiqué et rares sont donc les cantons qui ont légiféré en la matière.

Il convient encore de préciser que la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) ne permet pas que le régime d'allocations familiales finance d'autres prestations que celles prévues par son dispositif. Par conséquent, le congé d'adoption ne peut pas être financé par les fonds des caisses d'allocations familiales ou être intégré dans la loi cantonale d'introduction de la loi fédérale sur les allocations familiales (LILAFam).

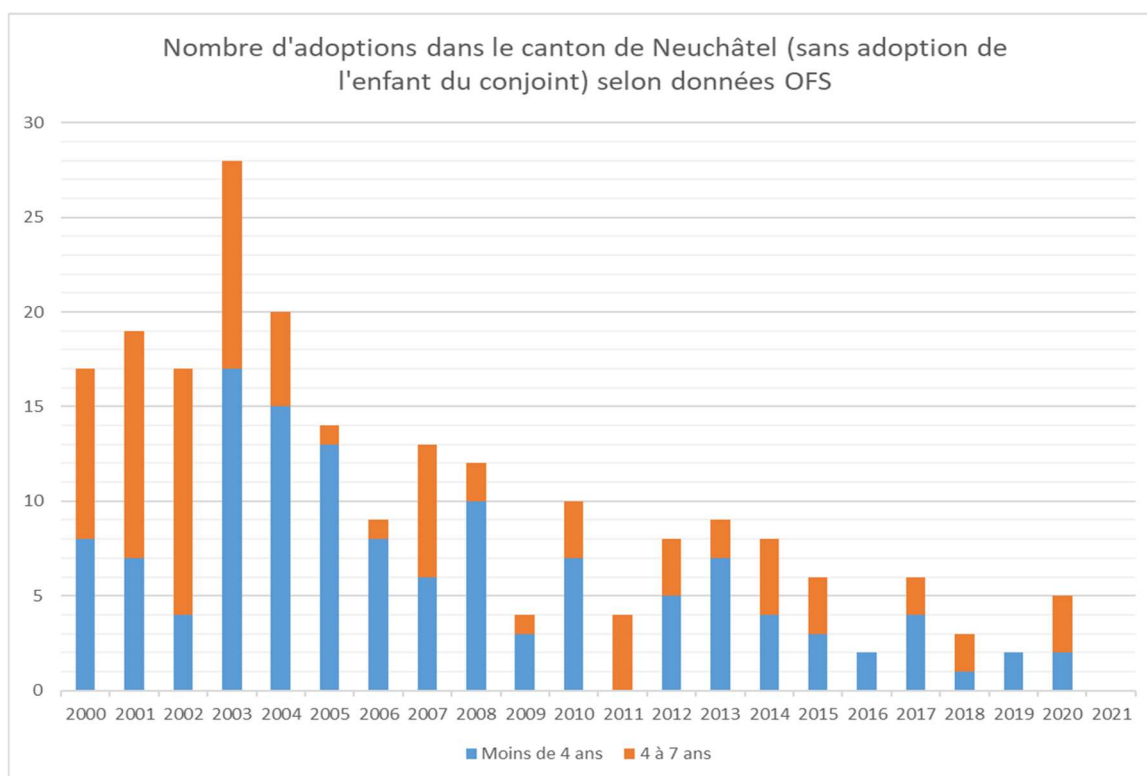
2. SITUATION ET IMPLICATIONS DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL

Jusqu'ici, le Canton de Neuchâtel n'a pas fait usage des compétences laissées aux cantons par la LAPG pour introduire un congé d'adoption parental. Les conventions collectives et la loi sur le statut de la fonction publique octroient des congés d'adoption selon des modalités variables.

La motion 12.135 sollicite un congé d'adoption similaire au congé de maternité selon la LAPG, à savoir durant 14 semaines aux mères qui ont été assurées au sens de la LAVS durant 9 mois précédent 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.

Étant donné que le dispositif fédéral prévoit une couverture limitée à deux semaines, il faudrait donc créer une législation spécifique neuchâteloise qui étendrait la prestation de 12 semaines pour satisfaire la motion. Par ailleurs, l'initiative cantonale neuchâteloise déposée en 2013 auprès de l'assemblée fédérale prévoyait un congé d'adoption pour les enfants de moins de 8 ans, alors que dans le dispositif fédéral défini aujourd'hui, ce droit est limité aux enfants de moins de 4 ans.

Pour calculer l'impact d'une extension cantonale de la durée fixée par le droit fédéral, il faut noter que, tout comme au niveau national, le nombre d'adoptions dans le canton est en baisse constante. Le nombre moyen d'adoptions des enfants âgés de moins de 8 ans durant la période 2012 à 2021 se monte à 4.9. Cette valeur atteint 3 pour les moins que 4 ans et 1.9 pour les 5 à 7 ans :



Selon les données de la caisse cantonale neuchâteloise de compensation (CCNC), le montant moyen de l'allocation de maternité journalière versée en 2021 se monte à près de 125 francs. Par conséquent, l'évaluation de la charge supplémentaire consécutive à une prolongation du droit de 12 semaines pour atteindre une période de 14 semaines de couverture au total, conformément au congé maternité fédéral, se monte à près de 31'500 francs pour les enfants de moins de 4 ans. Si le critère d'octroi était élargi aux enfants de moins de 8 ans, le surplus annuel serait estimé à 23'300 francs, soit une charge globale de 54'800 francs.

En raison du nombre très restreint de potentiel-le-s bénéficiaires, le dispositif neuchâtelois devrait également être centralisé à l'instar du système fédéral. Le traitement administratif et les compétences en matière d'application de cette législation devraient logiquement être attribués à la CCNC, organisme public d'exécution des assurances du premier pilier et de la LAPG. La rémunération de son travail administratif serait alors à prévoir dans les bases légales. Il s'agirait d'une nouvelle tâche confiée par le canton et par conséquent, soumise à autorisation de l'OFAS.

Le volume de prestations étant faible, le développement d'une application informatique dans les logiciels métiers de la CCNC ne serait pas rationnel dans la mesure où les coûts de développement surpasseraient les prestations versées. Le traitement des dossiers devrait être opéré de manière manuelle.

Une évaluation des frais administratifs de cette nouvelle tâche impliquerait des coûts de l'ordre de 4'000 francs pour le premier exercice annuel et de 2'000 francs par année pour les années suivantes.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État se réjouit qu'un congé d'adoption ait été instauré au niveau fédéral et estime que c'est une solution satisfaisante et pragmatique en réponse à la motion 12.135. Sur la base des informations développées précédemment, le Conseil d'État ne juge pas opportun de compléter le dispositif fédéral de congé d'adoption entré en vigueur au 1^{er} janvier 2023 avec une législation spécifique neuchâteloise. Il est d'avis que la nouvelle réglementation fédérale est suffisante et qu'il serait malvenu de créer un double système de prestations. Par ailleurs, compte tenu du faible nombre d'adoptions, le dispositif administratif qu'il faudrait mettre en place pour une solution complémentaire neuchâteloise serait démesuré. Le Conseil d'État ne souhaite pas non plus que le Canton de Neuchâtel se distingue de manière particulière en matière de congé d'adoption. Finalement, compte tenu du contexte financier actuel, il ne juge pas approprié de développer cette nouvelle prestation.

4. CONCLUSION

Après dix ans de travaux parlementaires, le congé d'adoption est aujourd'hui devenu une réalité en Suisse. Certes moins ambitieux que les premières intentions exprimées, notamment dans l'initiative cantonale neuchâteloise qui a malheureusement échoué devant l'Assemblée fédérale en 2015, cette nouvelle prestation améliore la situation des parents adoptants et leur donne l'opportunité de s'adapter plus sereinement aux changements induits par l'arrivée d'un enfant.

Compte tenu du nombre très faible d'adoptions et du contexte financier cantonal actuel, le Conseil d'État ne juge pas opportun de compléter ce nouveau dispositif fédéral par une législation neuchâteloise spécifique. Il est d'avis qu'une solution satisfaisante a pu être trouvée au niveau national. Dans le rapport [15.057](#), le Conseil d'État s'était engagé à revenir devant votre Autorité pour proposer un régime cantonal d'adoption en cas d'échec du projet fédéral. Étant donné que ce dernier a aujourd'hui abouti, il estime que l'intention de la motion 12.135 qui avait pour but la mise en place d'un congé d'adoption est aujourd'hui concrétisée.

Au vu de ces arguments et compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'État propose à votre Autorité de classer la motion 12.135.

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

Neuchâtel, le 28 avril 2023

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND