



Initiative parlementaire 13.478

Introduire des allocations en cas d'adoption d'un enfant

Avant-projet et rapport explicatif de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national

<p>Rapport sur les résultats de la consultation</p>

DFI sur mandat de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national

Octobre 2018

Sommaire

1. Situation initiale	3
2. Objet	3
3. Prises de position	3
4. Vue d'ensemble des résultats	4
5. Résultats détaillés	6
5.1 Conditions d'ouverture du droit (âge de l'enfant, durée d'assurance préalable, exercice d'une activité lucrative, congé pris au cours de la première année qui suit l'accueil de l'enfant, exclusion de l'adoption de l'enfant du conjoint)	6
5.2 Durée du droit aux allocations et au congé (réglementation dans la LAPG et dans le CO)	8
5.3 Répartition du congé (et indemnisation), congé à temps partiel et réduction du taux d'occupation	10
5.4 Forme, montant et calcul	11
5.5 Nouvelles propositions de révision	11
5.6 Remarques sur d'autres aspects de la révision	12

1. Situation initiale

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 13.478 « Introduire des allocations en cas d'adoption d'un enfant » (Romano), la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a adopté, le 25 janvier 2018, un projet de modification de la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (LAPG).

Le 16 février 2018, la Commission a lancé la procédure de consultation sur l'avant-projet, qui s'est achevée le 23 mai 2018. Les cantons ainsi que la Conférence des gouvernements cantonaux, les treize partis politiques représentés au sein de l'Assemblée fédérale, les associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne, huit associations faïtières de l'économie ainsi que dix autres organisations ont été invités à prendre position.

2. Objet

L'avant-projet préparé par la Commission prévoit, pour les parents exerçant une activité lucrative, un congé d'adoption de deux semaines financé par le régime des APG si l'enfant accueilli est âgé de moins de quatre ans. Les parents ne sont pas tenus d'interrompre complètement leur activité lucrative pour avoir droit à cette allocation ; il leur suffit de réduire leur taux d'occupation d'au moins 20 %. Les parents peuvent librement choisir lequel des deux prend le congé ou ils peuvent convenir de le partager entre eux. D'après les calculs réalisés par l'administration, les coûts du projet de la Commission s'élèveraient à moins de 200 000 francs par année.

3. Prises de position

Au total, 47 avis ont été formulés. Un canton (NW), l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses ont fait savoir qu'ils renonçaient à prendre position.

	Destinataires	Nombre de participants invités	Nombre d'avis et de réponses ¹ (dont les courriers indiquant une décision explicite de ne pas prendre position)
1	Cantons (y c. la Conférence des gouvernements cantonaux CdC)	27 ²	26
2	Partis politiques	13	7
3	Associations faïtières nationales des communes, des villes et des régions de montagne	3	2
4	Associations de l'économie actives dans toute la Suisse	8	3
5	Autres associations de l'économie	-	1
6	Organes d'exécution, organisations et milieux intéressés	10	8
	Total	61	47

¹ Comprend tant les participants invités que spontanés

² Comprend la CdC qui n'a pas pris position.

Le présent rapport résume les résultats de la consultation. La liste des participants à la consultation et celle des abréviations utilisées dans le présent rapport figurent en annexe.

Les avis sont disponibles sur Internet sous [Procédures de consultation terminées](#).

4. Vue d'ensemble des résultats

Près de deux tiers des cantons accueillent favorablement l'initiative parlementaire, mais la plupart souhaiteraient une solution plus généreuse. Certains ont exprimé des réserves au sujet des frais administratifs que le projet pourrait engendrer. Sept cantons l'ont rejeté ou se sont montrés critiques voire quasiment opposés. Parmi les sept partis qui ont répondu, le PDC, le PEV et le PVL soutiennent le projet. Le PS et le PES souhaiteraient une solution plus généreuse. Le PLR et l'UDC rejettent clairement le projet. Parmi les quatre associations qui ont pris position, l'USS et Travail.Suisse estiment qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction, tandis que le l'USAM et le cp rejettent fermement le projet. Parmi les avis émis par les organisations intéressées, la proposition d'instaurer un congé d'adoption est appréciée, mais jugée insuffisante. La CCCC propose des simplifications.

Cantons

TG, SH, AR, AI et **UR** approuvent le projet dans son ensemble. Ils soulignent que la solution prévue est raisonnable et qu'elle représente un réel investissement d'un point de vue social et familial ; elle est en outre justifiée et soutenable financièrement. Elle permettrait de mettre sur un pied d'égalité l'adoption et la naissance d'un enfant.

La majorité des cantons (**ZH, BE, TI, VS, JU, GE, VD, SO, GR, SG, BS, NE, BL**) approuve de manière générale l'instauration d'un congé d'adoption financé par le régime des APG. Cela permettrait de combler une lacune importante en matière de politique sociale et familiale. Certains souhaiteraient cependant aller plus loin, notamment fixer une limite d'âge plus élevée pour l'enfant adopté (cf. ch. 5.1) ou prévoir un congé indemnisé plus long (cf. ch. 5.2). Plusieurs cantons soulignent que la solution proposée engendrerait des frais administratifs élevés pour les caisses de compensation et qu'une solution plus simple serait préférable (cf. ch. 5.5 et 5.6).

ZG, LU, AG, SZ et **OW** rejettent l'instauration d'une allocation d'adoption à l'échelle fédérale ; **GL** et **FR** se montrent critiques voire plutôt opposés. Les objections formulées contre la proposition sont les suivantes : inutile du point de vue des assurances sociales (aucun risque social) ; adopter un enfant est une décision prise de manière responsable ; même si la charge financière qui en découlerait pour le régime des APG serait faible, le travail administratif causé par ce congé serait élevé (cf. ch. 5.6). Pour **ZG**, permettre au père adoptif de prendre un congé créerait en outre une inégalité vis-à-vis du père biologique. En effet, ce dernier n'a pas droit à un congé de paternité payé. **OW** souligne qu'une adoption peut être planifiée, ce qui permet des arrangements avec l'employeur (par ex. des congés non payés). À cela s'ajoute le fait que les cantons proposent déjà des allocations en cas d'adoption et que ce type d'allocations pourrait aussi être prévu dans des conventions collectives de travail.

Partis politiques

Le **PDC** se déclare favorable à l'instauration d'une allocation d'adoption, qui comblerait une lacune de la politique familiale. Tant l'adoption que la naissance d'un enfant sont le fruit d'une décision prise de manière responsable : les familles avec des enfants adoptés doivent donc être traitées de manière équivalente. Un tel congé ne ferait peser qu'une charge minime sur le régime des APG. Le **PEV** soutient le projet et le considère modéré dans sa con-

ception et très utile du point de vue de la politique familiale. Les coûts sont en outre maîtrisables et justifiés. Le **PVL** se montre aussi favorable au projet et estime que ses conséquences financières sont modérées ; en ce qui concerne la durée du congé, il renonce à une durée plus élevée, même s'il estime qu'il serait fondamentalement judicieux de prévoir un congé parental plus long si les deux parents exercent une activité lucrative.

Le **PES** salue l'instauration d'une allocation d'adoption estimant qu'il s'agit là d'un pas dans la bonne direction. Cependant, au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant et du respect de ses droits fondamentaux, le parti demande que les conditions-cadres générales de ce congé d'adoption soient sensiblement améliorées, notamment concernant sa durée et l'âge de l'enfant adopté (cf. ch. 5.1 et 5.2). Pour le **PS**, ce projet, qui répond à une revendication de longue date du PS, apporte une pierre à l'édifice d'une politique sociale moderne en faveur des familles. Le **PS** salue donc la volonté d'introduire une allocation en cas d'adoption permettant d'établir une égalité de traitement entre les parents adoptifs et les parents biologiques. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction. Cependant, le projet reste minimal et rigide, notamment au niveau de la durée de versement de l'allocation et de la limite d'âge de l'enfant adopté jugée trop basse. De même, la perception du congé d'adoption devrait être plus flexible.

L'**UDC** et le **PLR** rejettent clairement l'octroi d'allocations d'adoption. Les deux partis indiquent que l'instauration de ce type d'allocation relève de la compétence des cantons et qu'aucune nouvelle disposition législative ne devrait être adoptée par la Confédération. Ils soulignent en outre qu'adopter un enfant est une décision prise de façon responsable. Le **PLR** estime aussi que la création de ces allocations enverrait un mauvais signal au vu de la progression des dépenses sociales de ces dernières années. L'expansion des prestations sociales, déjà généreuses, doit être évitée pour garantir la durabilité de notre système social. Une adoption n'est pas comparable à une naissance. Dans ce dernier cas, des raisons biologiques claires rendent un arrêt de travail nécessaire, ce qui n'est pas valable en cas d'adoption: le versement d'allocations en cas d'adoption ne peut donc pas se justifier pour le **PLR**.

Associations de l'économie

L'**USS** salue le présent projet et estime qu'il s'agit là d'un pas dans la bonne direction ; les mesures ne vont cependant pas assez loin. Outre une limite d'âge plus élevée pour l'enfant adopté et une durée du congé plus longue, elle propose d'autres modifications (cf. ch. suivants). **Travail.Suisse** soutient le principe général de créer un congé d'adoption en Suisse, mais n'accepte pas certains éléments comme la durée du versement, le fait de limiter le droit aux enfants de moins de quatre ans ou les critères de partage du congé entre les parents.

Le **cp** refuse d'entrer en matière sur ce projet. D'après le **cp**, toute nouvelle extension des prestations sociales doit être examinée avec le plus grand soin étant donné la situation budgétaire difficile qui règne actuellement. Le **cp** estime que l'adoption est une décision relevant de la responsabilité individuelle et ce n'est donc pas à l'État de soutenir financièrement les dispositions d'organisation qui s'imposent dans ce genre de cas. La Confédération n'a pas à imposer une réglementation uniforme et contraignante. Des réglementations spécifiques en matière d'adoption peuvent être prévues au niveau cantonal, dans les contrats des entreprises ou dans les conventions collectives de travail, comme cela existe déjà.

L'**USAM** estime qu'il faut renoncer à la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 13.478. D'après la plus grande association faîtière de l'économie suisse, un congé d'adoption n'est pas une nécessité en matière de politique sociale ; il n'existe en outre aucun besoin de protection et aucun mandat constitutionnel.

Organes d'exécution, organisations et milieux intéressés

L'**USPF** approuve l'introduction d'allocations d'adoption.

La **CDAS** salue l'orientation générale du projet. Il s'agit là d'une avancée en matière d'égalité de traitement des différents modèles familiaux, qui contribue à garantir les mêmes chances à toutes les familles et à leurs enfants. Celle-ci s'interroge cependant sur la restriction aux enfants de moins de quatre ans (cf. ch. 5.1). **Pro Familia Suisse** salue aussi le projet, car une naissance et une adoption sont des événements qui génèrent des défis comparables ; mais elle propose des modifications notamment pour ce qui est de la durée du congé, du moment pour le prendre et de l'âge de l'enfant (cf. ch. 5.1 et ch. 5.2). **PACH** considère que le projet va dans la bonne direction, mais qu'il ne va pas assez loin, notamment en ce qui concerne la durée du congé et la limitation de l'âge de l'enfant adopté (cf. ch. 5.1 et ch. 5.2). La fondation **Protection de l'enfance Suisse** salue l'indemnisation des parents qui bénéficient d'un congé d'adoption. L'avant-projet de la CSSS-N va dans la bonne direction, mais il est insuffisant, notamment en ce qui concerne la limitation de l'âge de l'enfant et la durée du congé ; elle regrette aussi l'absence de la condition imposant aux deux parents de prendre le congé. L'**AACA** salue le projet dans son ensemble ; les parents adoptifs devraient avoir le temps et la possibilité d'accompagner étroitement l'enfant dans sa nouvelle famille, car les enfants adoptés souffrent dès leur plus jeune âge de traumatismes liés à des ruptures relationnelles. La **COFF** est favorable à l'introduction d'un congé d'adoption dans une loi fédérale qui permet un traitement uniforme des parents adoptants à l'échelle du pays. Elle salue donc l'introduction d'un congé d'adoption de deux semaines avec compensation de la perte de revenu en cas d'adoption d'enfants en bas âge.

Même si elle estime que le projet est une avancée pour les personnes concernées, la CCCC exprime des réserves sur la procédure et sur les adaptations qui devront être apportées aux systèmes informatiques des caisses de compensation. Certes, si l'allocation en cas d'adoption ne concernera que peu de personnes, il conviendra de vérifier que les nombreuses conditions requises soient remplies avant d'ouvrir un tel droit. La CCCC propose donc des simplifications (cf. ch. 5.6).

5. Résultats détaillés

5.1 Conditions d'ouverture du droit (âge de l'enfant, durée d'assurance préalable, exercice d'une activité lucrative, congé pris au cours de la première année qui suit l'accueil de l'enfant, exclusion de l'adoption de l'enfant du conjoint)

Cantons

Plusieurs cantons n'approuvent pas la restriction aux enfants âgés de moins de quatre ans. **ZH** propose qu'une indemnisation soit systématiquement versée lorsque l'enfant adopté n'a pas encore entamé la scolarité obligatoire. On pourrait ainsi tenir compte de l'argument selon lequel les allocations d'adoption ne sont alors plus justifiées, car les parents adoptifs ont moins de charges pendant que l'enfant va à l'école. **SG** et **BS** considèrent aussi que la limite d'âge est trop restrictive et qu'elle devrait être relevée (**BS** propose 5 ans). **BL** considère aussi que la limite d'âge n'est pas justifiée, car certains enfants ne vont à l'école enfantine qu'à partir de 5 ans ; un relèvement de la limite d'âge à 6 ans serait donc souhaitable. **BE** et **JU** font remarquer que les enfants sont souvent plus âgés dans le cadre d'une adoption à l'étranger : la limite d'âge devrait donc être plus élevée. **BE** suggère d'évaluer à l'aide de données statistiques l'impact financier d'une ouverture du droit aux personnes qui adoptent un enfant de moins de 18 ans. Si cette extension du droit aux prestations ne peut être financée que par une augmentation du taux de cotisation, des mesures de compensation au sein du régime des APG devraient alors être trouvées.

JU et **VD** estiment que le congé d'adoption devrait être accordé aux parents qui adoptent un enfant de moins de 12 ans. L'adoption d'un enfant plus âgé nécessite en effet de la part des parents adoptifs une plus grande attention pour aider l'enfant, dans son processus d'attache-

ment et d'intégration qui s'avère plus complexe. **VD** relève que l'argument avancé selon lequel les personnes qui adoptent un enfant plus âgé bénéficient d'autres facilités, notamment du soutien des collectivités en ce qui concerne la scolarité, ne correspond pas à la réalité sociale ni à l'organisation de la scolarité obligatoire suisse. **GE** et **TI** n'adhèrent pas non plus à la limite d'âge à 4 ans. **GE** la considère comme une régression par rapport au dispositif social appliqué dans le canton et propose de la fixer à 8 ans. Quant à **TI**, les arguments économiques pour une limitation à 4 ans sont peu convaincants. La relation que le parent adoptif doit pouvoir instaurer avec l'enfant adopté pour lui garantir le bien-être et l'équilibre familial ne concerne pas seulement les enfants en bas âge, mais également, et même plus, les enfants plus grands. **TI** propose donc que l'allocation d'adoption soit accordée pour tout enfant adopté mineur, comme cela est déjà prévu dans la loi cantonale tessinoise.

SG demande d'examiner les conséquences de la non-reconnaissance d'une adoption à l'étranger sur le droit à une allocation d'adoption. Il serait choquant qu'une allocation soit perçue et qu'il se révèle a posteriori que l'adoption qui a eu lieu à l'étranger ne peut pas être reconnue en Suisse, car manifestement contraire à l'ordre public suisse par exemple. **SG** estime en outre que la condition de l'exercice préalable d'une activité lucrative par les deux parents pendant au moins cinq mois s'oppose à l'objectif consistant à permettre au parent qui exerce une activité lucrative (lorsque l'autre n'en exerce pas) de disposer de temps supplémentaire pour créer un lien aussi fort que possible avec l'enfant adopté.

En ce qui concerne la période pendant laquelle les allocations peuvent être perçues, **OW** souhaiterait, si le projet d'introduire des allocations d'adoption dans le droit fédéral se concrétise, que la perception des allocations soit limitée à la période qui suit immédiatement l'accueil de l'enfant dans la famille. **SO** considère aussi que la période prévue est trop longue. Les allocations devraient être perçues dans les trois mois qui suivent l'accueil de l'enfant.

JU a mentionné expressément qu'il approuvait l'exclusion de l'adoption de l'enfant du conjoint. Cela permettrait de réduire fortement le nombre des ayants droit aux allocations.

Partis politiques

Le **PDC** considère que la limite d'âge de quatre ans est judicieuse, car l'adoption d'un enfant de plus quatre ans représente, par certains aspects, une charge moins importante pour les parents. Le **PDC** approuve les autres conditions qui sont proposées.

Le **PES** et le **PS** sont favorables à un relèvement de la limite d'âge. Pour le **PES**, cela se justifie, car les enfants d'âge moyen ont aussi besoin de temps pour construire une relation de qualité. Le **PS** plaide en faveur d'un relèvement à l'âge de 18 ans révolus. Il estime que les jeunes adolescents ont particulièrement besoin de la présence des parents adoptifs dans une phase qui peut entraîner un certain bouleversement émotionnel. Le relèvement de l'âge limite se justifie par le nombre d'adoptions d'enfants âgés de 5 à 19 ans qui représentaient plus de la moitié des adoptions en 2016. Selon le **PS**, une différenciation de la durée du congé pourrait se faire en fonction de l'âge de l'enfant.

Par ailleurs, le **PS** s'oppose à la condition que les deux parents doivent avoir exercé une activité lucrative durant les neuf mois précédant l'arrivée de l'enfant. En cas d'adoption commune, le droit à une allocation ne doit pas dépendre de la situation professionnelle du partenaire et demeurer un droit individuel. Il n'y a pas lieu de favoriser l'un ou l'autre mode de vie des familles. Le **PS** salue par contre le fait que le congé pourra être perçu durant l'année suivant l'accueil de l'enfant, ce qui représente un élément de flexibilité bienvenu.

Associations de l'économie

L'**USS** et **Travail.Suisse** considèrent que la limite de quatre ans est trop basse et plaident pour un relèvement à douze ans. Pour **Travail.Suisse**, la durée du congé d'adoption pour

les enfants âgés de 5 à 12 ans pourrait être réduite étant donné que ceux-ci ont normalement rejoint le cursus scolaire et qu'ils sont pris en charge durant la journée.

L'**USS** propose en outre que les conditions d'ouverture du droit aux allocations ne soient pas dépendantes de la situation professionnelle du ou de la partenaire, mais que le droit aux allocations d'adoption représente un droit individuel ouvert au parent qui exerce une activité lucrative. L'**USS** comprend que l'adoption de l'enfant du conjoint ne permette pas de percevoir ces allocations. Elle souligne qu'il serait cependant très utile d'examiner des modèles de congé parental qui accordent également aux pères et aux parents de même sexe un droit à un congé payé après la naissance ou l'adoption d'un enfant.

Organes d'exécution, organisations et milieux intéressés

La **CDAS** estime injustifié de faire une distinction entre les enfants de moins de quatre ans et ceux qui sont un peu plus âgés. Elle se prononce pour un relèvement de la limite d'âge à douze ans. Pour **Pro Familia Suisse**, quatre ans est une limite trop basse. D'après l'**AACA**, il est de plus en plus rare que les enfants adoptés à l'étranger soient âgés de moins de quatre ans. La limitation aux personnes qui adoptent un enfant de moins de quatre ans est trop restrictive ; une indemnisation doit être prévue pour les enfants en âge préscolaire (école ou école enfantine). D'après la fondation **Protection de l'enfance Suisse**, la limitation aux enfants les plus jeunes va à l'encontre de l'art. 21 de la Convention relative aux droits de l'enfant selon lequel l'intérêt de l'enfant doit être une considération primordiale dans le processus d'adoption. Une telle limitation serait également contraire à la dernière révision du droit de l'adoption qui place l'intérêt de l'enfant au cœur de la procédure. Cette révision est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Des allocations doivent être garanties pour toute adoption d'un enfant entre 0 et 8 ans. **PACH** considère que la limite d'âge proposée est trop basse, notamment compte tenu de l'art. 5, al. 3, de l'Ordonnance sur l'adoption (OAdo), qui dispose qu'en cas d'accueil d'un enfant de plus de quatre ans, l'aptitude des futurs parents adoptifs est soumise à des exigences plus élevées. **PACH** propose donc de relever la limite d'âge à 18 ans.

PACH suggère en outre que seul le parent qui fait valoir le droit à des allocations d'adoption soit tenu de remplir les conditions relatives à la durée d'assurance préalable et à l'exercice d'une activité lucrative. **PACH** salue la possibilité d'interrompre l'exercice de l'activité lucrative ou de prendre un congé à temps partiel (réduction du taux d'occupation) : cela permet de trouver des solutions individuelles et adaptées aux besoins.

L'**USPF** salue le fait que l'ouverture du droit va de pair avec l'arrivée de l'enfant dans la famille et que les allocations doivent être perçues au cours de la première année qui suit l'accueil de l'enfant.

L'**AACA** n'est pas d'accord avec cette période d'un an. Il s'agit de passer du temps avec l'enfant dans les premiers temps qui suivent son accueil et non à n'importe quel moment. C'est donc l'accueil de l'enfant qui doit fonder l'ouverture du droit aux allocations.

La **CDAS** et **PACH** approuvent l'exclusion des enfants du conjoint : en effet, un lien parent-enfant existe déjà, car l'enfant a vécu dans une famille avant son adoption par le conjoint.

5.2 Durée du droit aux allocations et au congé (réglementation dans la LAPG et dans le CO)

Cantons

ZH suggère de vérifier s'il ne serait pas plus judicieux de prévoir un congé de quatre semaines pour atteindre les objectifs fixés, notamment la création du lien parent-enfant ; ce rallongement semble possible d'un point de vue financier. Pour **BS**, deux semaines ne sont pas suffisantes pour une acclimatation ; il faudrait au moins quatre semaines ; d'ailleurs les congés d'adoption qui existent sont beaucoup plus longs. La réduction à deux semaines, alors

que l'initiative parlementaire 13.478 (Romano) en prévoyait 12, est inconcevable. **TI, GE, VD, NE** ne sont également pas d'accord avec la durée d'indemnisation proposée qui n'est pas suffisante pour atteindre le but visé par l'allocation d'adoption. **TI, GE** et **VD** proposent une durée de 14 semaines (98 jours), analogue à l'allocation de maternité, tandis que pour **NE** une durée de 8 semaines est intéressante au niveau du besoin d'adaptation de la famille.

SG considère qu'un congé de deux semaines est une sorte de remerciement à l'intention des parents adoptifs et qu'il n'est pas disproportionné. Mais il fait remarquer que les modalités de perception et la possible répartition entre les deux parents supposent une certaine flexibilité de la part des employeurs afin que le congé remplisse son objectif.

Partis politiques

Le **PDC** souligne que la proposition du Conseiller national Romano demandait un congé de 12 semaines ; le projet actuel, relativement modeste, est pragmatique et n'entraîne que des coûts minimes par rapport aux grands effets sur les familles.

Pour le **PES**, un congé de deux semaines est largement insuffisant et une durée similaire au congé maternité devrait donc être prévue, surtout pour des enfants de moins de 4 ans. Même si le congé maternité poursuit des buts sensiblement différents (protection de la santé de la mère), les parents adoptifs et biologiques doivent faire face aux mêmes défis et donc avoir les mêmes droits.

La durée du congé est également insuffisante pour le **PS**, qui propose de le faire passer de deux à quatorze semaines, comme le congé maternité, et à raison de sept semaines pour chacun des conjoints. Le **PS** estime qu'il est primordial que les parents disposent de suffisamment de temps pour se lier au nouvel enfant et vice versa.

Associations de l'économie

Pour l'**USS**, les deux semaines proposées pour la création du lien parent-enfant sont de loin insuffisantes ; elle préconise une durée de 14 semaines.

Travail Suisse estime aussi que la durée proposée est insuffisante. Le congé d'adoption devrait être indemnisé durant douze semaines (84 jours).

Organes d'exécution, organisations et milieux intéressés

PACH est d'avis que la durée de deux semaines prévue pour le congé d'adoption n'est de loin pas suffisante pour permettre la création du lien d'attachement souhaité entre l'enfant adopté et les parents adoptifs. **PACH** exige donc que, par analogie au congé de maternité, un congé d'adoption d'au moins 14 semaines soit accordé et qu'il puisse être réparti librement entre les deux parents. **PACH** propose qu'il soit en outre possible que les parents adoptifs prennent le congé d'adoption en même temps (c.-à-d. sept semaines prises simultanément par les deux parents). Si seul un parent exerce une activité lucrative dans le cadre d'une adoption conjointe, le congé d'adoption ne sera que de sept semaines et la question de la répartition ne se posera pas.

Par comparaison avec un congé de maternité de 14 semaines, qui sert aussi au rétablissement de la mère (interdiction de travailler pendant huit semaines !), **Pro Familia Suisse** considère qu'un congé d'adoption de six semaines (14 moins 8) est approprié. **Pro Familia Suisse** estime que le congé devrait pouvoir être pris en plusieurs fois.

Pour la **COFF**, la durée proposée est trop brève. Sans préciser une durée adéquate, elle estime que le congé d'adoption devrait être plus long que deux semaines afin de permettre aux adoptants et à l'adopté de s'accoutumer à la nouvelle vie commune et à chacun de trouver ses repères dans le foyer familial.

L'**AACA** propose d'introduire dans le CO un congé de quatre semaines ; il est difficile de construire en deux semaines une relation avec un enfant, et ce d'autant plus lorsqu'il s'agit d'un enfant traumatisé.

Pour **Protection de l'enfance Suisse**, deux semaines sont insuffisantes ; cela ne permet pas de nouer des liens durables et ne tient pas compte de l'importance prépondérante du bien de l'enfant prévue par le droit de l'adoption. La durée du droit à une indemnisation du congé d'adoption doit être portée à 14 semaines.

5.3 Répartition du congé (et indemnisation), congé à temps partiel et réduction du taux d'occupation

Cantons

BE soutient expressément la possibilité de répartir le congé et de le prendre de manière souple. **ZH** se félicite que les parents adoptifs aient le choix entre différentes possibilités: répartition du congé entre les parents, interruption de l'exercice de l'activité lucrative ou réduction du taux d'occupation ; cela permet de tenir compte des différents modèles familiaux. **AR** et **BL** estiment que ce projet est une avancée en matière d'égalité de traitement, car les parents adoptifs peuvent choisir les modalités de perception des allocations et parce qu'ils ont la possibilité de répartir entre eux le droit aux allocations. **SO** approuve l'égalité de traitement des parents et la souplesse en matière d'accompagnement de l'enfant dans la période qui suit l'adoption. **BS** est également favorable à la possibilité de partager le congé entre les deux parents, mais souhaiterait que le congé puisse aussi être pris par les deux parents en même temps (phase d'acclimatation vécue ensemble). **SG** fait remarquer que la possibilité de partager le congé de manière souple entre les deux parents implique un besoin de coordination plus important et suppose aussi plus de flexibilité de la part des employeurs.

NE salue également la flexibilité proposée. La possibilité de partager librement le congé entre les parents et l'option d'une réduction partielle du temps de travail sont des avantages majeurs qui répondent à l'évolution de notre société et reconnaissent l'implication des pères dans la vie de famille. Mais **NE** rend attentif au fait que cette souplesse a pour corollaire une complexification des démarches administratives nécessitant une réglementation minutieuse de son application.

Selon **SG**, le fait qu'une simple réduction du taux d'occupation ne prolonge pas le congé est une restriction sérieuse qui devrait être connue des personnes concernées.

GE et **VD** soulignent une mise en œuvre et une coordination complexes pour les organes d'application et les employeurs en raison des diverses variantes susceptibles d'être envisagées. Compte tenu du faible nombre de bénéficiaires concernés et de la courte durée d'indemnisation envisagée au plan fédéral, il serait plus expédient d'accorder le congé à chaque parent, à l'instar du congé accordé pour un enfant malade (**VD**).

Partis politiques

Pour le **PDC**, le fait que les parents puissent choisir lequel des deux prend le congé ou opter pour une répartition du congé va dans le sens de l'égalité au sein de la famille. Étant donné qu'une interdiction de travailler est prévue pour les mères après un accouchement, il est logique de prévoir aussi une réduction du taux d'occupation (au moins 20 %). Le **PVL** salue expressément le fait que les parents puissent choisir librement lequel des deux prend le congé ou qu'ils puissent répartir ce congé entre eux. Le **PS** approuve la possibilité de répartir le congé entre les parents.

Associations de l'économie

L'**USS** propose qu'en cas d'adoption conjointe, le congé et les allocations doivent être répartis entre les deux parents afin d'éviter que l'accompagnement de l'enfant repose sur les épaules d'un seul des deux parents. Prendre un congé à temps partiel est une bonne idée, mais il ne faudrait pas qu'il en résulte une réduction de la durée du congé ; celle-ci devrait donc être rallongée en conséquence.

Travail Suisse propose un modèle de répartition précis pour un congé d'adoption de 12 semaines: quatre semaines pour chaque parent exclusivement (sinon perdues) et quatre semaines à se répartir entre les deux parents.

Organes d'exécution, organisations et milieux intéressés

PACH salue la possibilité de répartir le congé entre les parents, car cela va dans le sens d'un partage des tâches au sein de la famille, mais les parents devraient aussi pouvoir profiter de ce congé en même temps (par ex. sept semaines prises simultanément par les deux parents si le congé d'adoption est de 14 semaines). **Pro Familia Suisse** approuve le fait que les parents puissent partager le congé, et ce au nom du respect de l'égalité au sein de la famille.

Protection de l'enfance Suisse critique le fait qu'en cas d'adoption conjointe, il ne soit pas prévu que les deux parents aient l'obligation de prendre le congé d'adoption pendant la première année qui suit l'accueil de l'enfant. Les deux parents devraient être encouragés à profiter du congé d'adoption.

L'**USPF** salue le fait que les parents ont la possibilité de répartir le congé entre eux. **Protection de l'enfance Suisse** estime que les deux parents devraient être tenus de prendre le congé d'adoption. Il s'agit d'encourager les deux parents à prendre le congé ; un lien fort avec ses deux parents contribue grandement à sécuriser l'enfant.

5.4 Forme, montant et calcul

Les **cantons**, les **partis politiques** et les **associations de l'économie** n'ont pas pris explicitement position sur cette question. Parmi les **organes d'exécution, les organisations et les milieux intéressés**, l'**AACA** propose une modification : un revenu de remplacement intégral devrait être assuré tant en cas d'interruption de l'exercice d'une activité lucrative qu'en cas de réduction du taux d'occupation, car l'éducation d'un enfant est toute aussi importante que l'exercice d'une activité lucrative.

5.5 Nouvelles propositions de révision

Cantons

ZH suggère de repenser certaines formulations. Ainsi, il propose, dans le titre, de remplacer « allocations en cas d'adoption d'un enfant » par « indemnisation du congé d'adoption » ; cela permettrait d'éviter tout malentendu, notamment l'idée qu'une sorte de prime serait accordée en cas d'adoption. Il devrait en outre clairement ressortir des dispositions légales (LAPG et CO) que les allocations seront aussi versées si les parents ont adopté leur enfant à l'étranger. **BE** propose de compléter le titre de la LAPG comme suit : loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité ou en cas d'accueil d'un enfant en vue d'une adoption.

VD propose la possibilité d'ouvrir le droit à l'allocation pour la période précédant l'accueil en Suisse lorsque les parents doivent se rendre à l'étranger pour accueillir l'enfant, comme cela existe déjà dans leur loi cantonale.

SO suggère de prévoir également un congé de paternité de 14 jours dans le cadre du congé de maternité de 98 jours indemnisé par la LPGA ; il ne serait pas cohérent que cette soulesse en matière de perception des allocations ne soit prévue qu'en cas d'adoption. **ZG** avance aussi qu'en vue d'une égalité des droits, le père devrait pouvoir bénéficier d'un congé indemnisé ; autrement, le père biologique serait désavantagé par rapport au père adoptif.

GL et **LU** proposent une solution qui se veut plus économique, plus simple et aussi plus logique : introduire une allocation d'adoption dans la loi fédérale sur les allocations familiales. **ZG** estime aussi qu'il serait envisageable de prévoir un soutien des parents adoptifs dans le cadre de la loi sur les allocations familiales.

Associations de l'économie

L'**USS** incite fortement à examiner des modèles de congé parental qui accordent aussi aux pères et aux parents de même sexe un droit à un congé payé après la naissance ou l'adoption d'un enfant. La question d'un congé payé n'est pas résolue lorsqu'il s'agit de parents de même sexe.

Organes d'exécution, organisations et milieux intéressés

Selon la **CCCC**, une alternative nettement moins coûteuse et plus simple consisterait à introduire des allocations d'adoption obligatoires dans la loi fédérale sur les allocations familiales.

La **CDAS** propose d'introduire un congé de paternité de 14 jours pour les pères pour éviter une inégalité de traitement des pères adoptifs et des pères biologiques. Selon **PACH**, il est urgent d'examiner des modèles de congé parental qui permettent aux pères et aux parents de même sexe de bénéficier d'un congé après un accouchement ou après une adoption.

5.6 Remarques sur d'autres aspects de la révision

Cantons

Plusieurs cantons (**LU, SZ, GR, GL, BS, OW, ZG**) constatent que, comparé aux faibles coûts générés par une allocation dont bénéficierait un petit nombre de personnes, le travail administratif serait (trop) important pour les organes d'exécution (et les employeurs). En effet, il faudra alors vérifier que les nombreuses conditions posées sont bien remplies : âge de l'enfant, moment de l'accueil, exercice préalable d'une activité lucrative et assujettissement préalable à l'assurance, preuve de l'interruption de l'exercice d'une activité professionnelle ou de la réduction du taux d'occupation au cours d'une année, enregistrement du revenu de la personne qui dépose la demande, compétence de la caisse de compensation, adaptation des systèmes informatiques, nécessité éventuelle de créer un registre central, coordination avec les congés d'adoption indemnisés selon le droit cantonal. Certains regrettent que le rapport explicatif ne chiffre pas les coûts uniques induits par une adaptation des systèmes informatiques des caisses de compensation. **LU** propose que l'on réfléchisse à des solutions permettant de réduire les charges administratives si l'allocation d'adoption est introduite dans la LAPG. **GR, GL** et **VS** suggèrent aussi d'envisager des alternatives. Il serait par exemple envisageable de verser les allocations de manière rétroactive (c.-à-d. une fois que le congé d'adoption a été pris dans son intégralité), lorsque toutes les informations requises sont disponibles. Une mesure encore plus simple consisterait à verser des forfaits qui seraient liés à l'aboutissement de la procédure d'adoption. **GE** et **VD** soulignent une mise en œuvre et une coordination complexes pour les organes d'application et les employeurs en raison des diverses variantes susceptibles d'être envisagées.

Pour **BL**, le projet est conçu de manière raisonnable et représente un investissement supportable. Pour **ZH**, les conséquences financières n'entrent quasiment pas en ligne de compte.

De même, **SG** est d'avis que, au vu du nombre restreint de personnes qui aurait droit à des allocations d'adoption, les charges (ressources en personnel et ressources financières) demeurent supportables. Cependant, force est de constater que ce type d'allocations n'est pas indispensable du point de vue de la politique sociale et familiale. **SG** souhaiterait toutefois des explications supplémentaires sur les conséquences que pourrait avoir la non-reconnaissance en Suisse d'une adoption à l'étranger et les conséquences en matière d'allocations. SG souhaiterait aussi savoir si le fait de percevoir des prestations alors qu'une adoption n'est pas reconnue pourrait être assimilé à la perception de prestations indues au sens de l'art. 25 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, ce qui entraînerait une obligation de restitution des prestations versées au titre de la LPGA.

Organes d'exécution, organisations et milieux intéressés

La **CCCC** se pose la question de savoir si l'objectif ne pourrait pas être atteint plus facilement. Elle demande de vérifier s'il n'existe pas des possibilités de réduire les charges administratives. Il serait par exemple envisageable de verser les allocations a posteriori (c.-à-d. une fois que le congé a été pris dans son intégralité), lorsque toutes les informations requises sont disponibles. Une mesure encore plus simple consisterait à verser des forfaits, qui seraient liés à l'aboutissement de la procédure d'adoption. Une telle solution réduirait significativement les charges administratives.

Annexe

Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden und Abkürzungen

Liste des participants à la consultation et abréviations

Elenco dei partecipanti alla consultazione e abbreviazioni

1. Kantone

Cantons

Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rhodes-Intérieures / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rhodes-Extérieures / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea Campagna
BS	Basel Stadt / Bâle-Ville / Basilea Città
FR	Fribourg / Freiburg / Friburgo
GE	Genève / Genf / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuchâtel / Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Ticino / Tessin
UR	Uri
VD	Vaud / Waadt
VS	Valais / Wallis / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

2. Politische Parteien

Partis politiques

Partiti politici

CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
PDC	Parti démocrate-chrétien
PPD	Partito popolare democratico
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
PEV	Parti évangélique suisse Partito evangelico svizzero
FDP	FDP.Die Liberalen
PLR	PLR.Les Libéraux-Radicaux PLR.I Liberali Radicali
GLP	Grünliberale Partei Schweiz
PVL	Parti vert'libéral Partito verde liberale
GPS	Grüne Partei der Schweiz
PES	Parti écologiste suisse Partito ecologista svizzero
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
PS	Parti socialiste suisse Partito socialista svizzero
SVP	Schweizerische Volkspartei
UDC	Union Démocratique du Centre Unione Democratica di Centro

3. Dachverbände der Städte und Gemeinden und der Berggebiete

Associations faitières de villes, des communes et des régions de montagne

Associazioni mantello delle città e dei Comuni e delle regioni di montagna

SGemV	Schweizerischer Gemeindeverband
ACS	Association des Communes Suisses Associazione dei Comuni Svizzeri
SSV	Schweizerischer Städteverband
UVS	Union des villes suisses
UCS	Unione delle città svizzere

4. Verbände der Wirtschaft
Associations faitières de l'économie
Associazioni dell'economia

SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
USS	Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
USAM	Union suisses des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri
	Travail.Suisse
cp	Centre Patronal

5. Durchführungsstellen, Organisationen und interessierte Kreise
Organes d'exécution, organisations et milieux intéressés
Organi d'esecuzione, organizzazioni et parti interessate

EKFF	Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen
COFF	Commission fédérale de coordination pour les questions familiales
COFF	Commissione federale di coordinamento per le questione familiari
	Kinderschutz Schweiz Protection de l'enfance Suisse Protezione dell'infanzia Svizzera
KKAK	Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen
CCCC	Conférence des caisses cantonales de compensation
CCCC	Conferenza delle casse cantonali di compensazione
	Pro Familia Schweiz Pro Familia Suisse Pro Familia Svizzera
PACH	PACH Pflege- und Adoptivkinder Schweiz
SBLV	Schweiz. Bäuerinnen- und Landfrauenverband
USPF	Union Suisse des Paysannes et des Femmes rurales
USDCR	Unione Svizzera delle Donne contadine e rurale
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CDOS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali
VZBA	Verband der Kantonalen Zentralbehörden Adoption
AACA	L'Association des autorités centrales cantonales en matière d'adoption
AACA	L'Associazione delle autorità centrali cantonali in materia di adozione