



Rapport

Date de la séance du CE : 18 mai 2022
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
N° d'affaire : 2020.STA.1027
Classification : Non classifié

Arrêté du Grand Conseil concernant l'initiative «Pour un congé parental cantonal»

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Genèse et aboutissement de l'initiative	2
3.	But et contenu de l'initiative	2
3.1	But de l'initiative	2
3.2	Contenu de l'initiative	2
4.	Validité de l'initiative	2
4.1	Généralités	2
4.2	Unité de la forme ou de la matière et caractère exécutable	3
4.3	Compatibilité avec le droit supérieur	3
4.3.1	Généralités	3
4.3.2	Compatibilité avec le droit fédéral supérieur et avec le droit cantonal	3
4.4	Conclusion au sujet de la validité	6
5.	Appréciation de l'initiative	7
5.1	Contexte	7
5.2	Interventions dans le canton de Berne	7
5.3	Interventions au niveau fédéral	8
5.4	Comparaison internationale	8
5.5	Répercussions sur la société	9
5.5.1	Effets sur la famille	9
5.5.2	Répercussions sous l'angle de l'égalité entre la femme et l'homme	9
5.6	Estimation des incidences financières	10
5.6.1	Coûts bruts du congé parental	10
5.6.2	Augmentation des recettes du canton due au congé parental	11
5.6.3	Diminution des dépenses du canton due au congé parental	12
5.6.4	Résumé des conséquences financières	12
5.7	Répercussions sur l'économie publique	13
6.	Proposition du Conseil-exécutif	14

1. Synthèse

L'initiative «Pour un congé parental cantonal» a abouti avec 19 802 voix. Elle demande en termes généraux l'introduction d'un congé parental de 24 semaines. Le Conseil-exécutif conclut à la validité de cette initiative qui respecte en effet les principes de l'unité de la forme et de l'unité de la matière, qui est exécutable et compatible avec le droit fédéral supérieur. Le Conseil-exécutif propose le rejet de l'initiative sans contre-projet, car elle entraînerait des coûts supplémentaires conséquents pour le canton. Par ailleurs, le Conseil-exécutif est d'avis qu'il est plus judicieux de

disposer d'une réglementation à l'échelle nationale. Il estime en outre opportun d'attendre le rapport du Conseil fédéral «Modèles de congé parental. Analyse économique globale (coûts-bénéfices)».

2. Genèse et aboutissement de l'initiative

Le comité d'initiative «Congé parental» a déposé le 30 avril 2021 à la Chancellerie d'Etat l'initiative «Pour un congé parental» conçue en termes généraux. Une initiative, pour aboutir, requiert 15 000 signatures valables (art. 58, al. 2 de la Constitution cantonale du 6 juin 1993; ConstC¹). Par arrêté du 19 mai 2021, le Conseil-exécutif a constaté que l'initiative populaire, pourvue de 19 802 signatures valables, avait abouti (ACE 607/2021). Il doit la soumettre dans un délai de douze mois au Grand Conseil s'il ne prévoit pas de contre-projet (art. 149, al. 2 de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques; LDP²). Le délai échoit au 19 mai 2022. Par la présente proposition, le Conseil-exécutif respecte ce délai.

3. But et contenu de l'initiative

3.1 But de l'initiative

Le but de l'initiative est d'introduire dans le canton de Berne un congé parental qui permette «d'aider les parents à développer la relation avec leurs enfants, de mieux concilier la famille et le travail et de favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes³».

3.2 Contenu de l'initiative

Lors de la conception du congé parental dans le canton de Berne, il convient, selon le texte de l'initiative, d'observer les conditions-cadres suivantes:

- Le congé parental cantonal est de 24 semaines. Chaque parent dispose d'un droit individuel de six semaines, les parents se répartissent librement les douze semaines restantes.
- Pendant le congé parental cantonal, les parents perçoivent une compensation salariale convenable, qui s'aligne quant à sa nature et à son montant sur l'allocation de maternité.
- Le congé parental cantonal peut être pris de la naissance de l'enfant jusqu'à son entrée au jardin d'enfants.

4. Validité de l'initiative

4.1 Généralités

Selon l'article 59, alinéa 2 ConstC, une initiative sera entièrement ou partiellement invalidée si elle

- ne respecte pas l'unité de la forme ou de la matière;
- est inexécutable;
- viole le droit supérieur.

¹ RSB 101.1

² RSB 141.1

³ Voir le texte de l'initiative.

4.2 Unité de la forme ou de la matière et caractère exécutable

En vertu du principe de l'unité de la forme, l'initiative doit être ou bien présentée comme un projet rédigé de toutes pièces, ou bien conçue en termes généraux (Kälin/Bolz, Manuel de droit constitutionnel bernois, 1995, p. 403, ch. 5 c). L'initiative «Pour un congé parental cantonal» a été conçue en des termes généraux (art. 58, al. 3 ConstC), raison pour laquelle l'unité de la forme est assurée.

L'initiative porte sur une question politique clairement délimitée. Il existe un lien matériel suffisant. La demande faisant l'objet de l'initiative respecte ainsi l'unité de la matière.

Une initiative doit pouvoir être réalisable concrètement. De simples difficultés de réalisation ne suffisent pas pour qu'une initiative puisse être considérée comme irréalisable. L'impossibilité de réalisation doit être évidente et indubitable. Il faut que l'initiative apparaisse, de toute évidence et par la force des choses, comme absolument irréalisable, ce qui rendrait la votation inutile (Kälin/Bolz, op. cit., p. 402, ch. 5 b). L'initiative «Pour un congé parental cantonal» exige un «congé rémunéré accordé aux parents qui travaillent⁴». Selon les explications du comité d'initiative, une répartition tripartite entre le canton, les employeuses et les employeurs ainsi que les salariées et les salariés serait envisageable. Pour le comité d'initiative, un fonds composé de contributions d'employeuses et d'employeurs et du canton, tel qu'il en existe un dans le canton de Vaud pour le financement des crèches, serait une option⁵. Vu que ces propositions montrent qu'il est en principe possible de mettre en œuvre l'initiative, celle-ci est par conséquent considérée comme exécutable.

4.3 Compatibilité avec le droit supérieur

4.3.1 Généralités

Une initiative ne saurait violer le droit supérieur. Elle doit être conforme au droit fédéral, au droit constitutionnel cantonal ainsi qu'à toute autre norme de droit supérieur (Kälin/Bolz, op. cit., p. 402, ch. 5 a). Il s'agit de se demander, lors de l'examen de la compatibilité d'une proposition conçue en termes généraux avec le droit supérieur, si ou dans quelle mesure le législateur cantonal dispose, lors de la mise en œuvre de la demande faisant l'objet de l'initiative, d'une marge de manœuvre lui permettant de rédiger un acte législatif qui sera probablement compatible avec le droit supérieur, tout en respectant l'objectif fondamental poursuivi par cette initiative (Pedretti, Die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit höherrangigem Recht, ZBl 118/2017 p. 322s., ATF 143 I 361, c. 3.3).

4.3.2 Compatibilité avec le droit fédéral supérieur et avec le droit cantonal

Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale (art. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999; Cst.⁶). Ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération et sont compétents pour toutes les affaires qui ne sont pas expressément ou tacitement attribuées à la Confédération (compétence originaire des cantons). La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution (art. 42, al. 1 Cst.).

⁴ Voir les explications concernant l'initiative – CONGÉ PARENTAL, page consultée le 14 avril 2022.

⁵ Voir note de bas de page 4

⁶ RS 101

4.3.2.1 Droit civil et protection des employées et des employés

1) Le principe établi à l'article 49, alinéa 1 Cst. de la primauté du droit fédéral fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon *exhaustive* (ATF 137 I 167, c. 3.4., arrêt du Tribunal fédéral 2C_727/2011, c. 3.3).

En matière de droit civil, la Confédération dispose d'une compétence législative *exhaustive* (art. 122, al. 1 Cst., Leuenberger, St. Galler Kommentar, ch. marg. 4 ad art. 122 Cst.). Elle a assumé cette tâche en édictant en particulier le Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC⁷) et la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations; CO⁸). Les congés et les vacances sont réglementés de manière *exhaustive* dans le Code des obligations (art. 329 ss). S'agissant de protection des employées et des employés, la Confédération a là encore une compétence législative *exhaustive* (art. 110, al. 1, lit. a Cst., Basler Kommentar BV, Cardinaux, ch. marg. 22 ad art. 110). Le législateur fédéral a en particulier édicté la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail, LTr⁹). Par conséquent, les loisirs et les vacances sont réglementés de manière *exhaustive* dans le Code des obligations et les durées de travail et de repos, le jour de repos hebdomadaire et les jours fériés le sont, sous une forme *exhaustive* là encore, dans la loi sur le travail. En principe, les cantons ne sont donc pas habilités à prévoir dans leur législation des vacances ou des mesures de protection des employées et des employés allant au-delà de celles prévues par le droit fédéral pour des relations de travail de droit privé.

2) Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, une loi cantonale peut cependant subsister dans le même domaine que celui dans lequel la législation fédérale est considérée comme *exhaustive* si elle poursuit *un autre but* que celui recherché par le droit fédéral. Par ailleurs, dans la mesure où une loi cantonale renforce l'efficacité de la réglementation fédérale, le principe de la force dérogatoire n'est pas violé (ATF 138 I 410, c. 3.1, ATF 137 I 167, c. 3.4, arrêt 2C_727/2011, c. 3.3). Le Tribunal fédéral a par exemple arrêté que la réglementation des heures d'ouverture des magasins relevait de manière exhaustive de la Confédération pour des *raisons de protection des employées et des employés* mais que les cantons étaient habilités, pour des *raisons liées à la protection de l'environnement*, à restreindre ces heures d'ouverture (ATF 119 la 378, c. 9b). Une initiative populaire cantonale qui voulait faire interdire la fumée dans les lieux publics afin de *protéger la population* des effets de la fumée passive ne violait pas, selon le Tribunal fédéral, la *protection des travailleuses et des travailleurs* réglementée de manière exhaustive par le droit fédéral (ATF 133 I 110, c. 4).

La notion de vacances au sens du droit du contrat de travail comprend aussi bien l'octroi d'un nombre déterminé à l'avance de jours de congé consécutifs destinés au repos que le paiement du salaire habituel y afférent (ATF 122 V 435, c. 3b, Abegg, in: Gauch/Aeppli/Stöckli (éd.), Präjudizienbuch OR, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts (1875-2015), 9^e éd., 2016, n. 1 ad art. 329a, Streiff/von Kaenel/Rudolph, in: Arbeitsvertrag, Praxiskommentar zu Art. 319-362 OR, 7^e éd., 2012, n. 2 ad art. 329a). Les vacances doivent donc permettre à la personne qui travaille de se reposer tout en disposant de son salaire.

Selon les commentaires du comité d'initiative, l'initiative «Pour un congé parental» met l'accent sur la politique familiale. Le congé parental doit aider les parents à développer la relation avec leurs enfants, à mieux concilier la famille et le travail et à favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes¹⁰. Elle vise ainsi *d'autres buts* que l'octroi de vacances supplémentaires ou la protection des travailleuses et des travailleurs. Les effets du congé parental ont été examinés dans de

⁷ RS 210

⁸ RS 220

⁹ RS 822.11

¹⁰ Voir le texte de l'initiative.

nombreuses études qui parviennent à la conclusion qu'un tel congé renforce par exemple la relation entre le père et l'enfant, soutient le développement de l'enfant, augmente l'activité lucrative de la mère, favorise l'égalité entre l'homme et la femme et renforce la santé de la mère¹¹. L'objectif poursuivi dans l'initiative peut donc être atteint par la mise en œuvre de cette dernière. L'initiative ne viole pas la compétence législative exhaustive de la Confédération en matière de droit civil et de protection des travailleuses et des travailleurs¹². Avec le «congé rémunéré accordé aux parents qui travaillent¹³» d'un total de 24 semaines, l'initiative renforce l'efficacité de la législation fédérale dans le domaine du droit civil et de la protection des salariées et des salariés; elle est donc compatible avec le droit fédéral supérieur.

4.3.2.2 Assurance maternité et assurance paternité

Dans le domaine de l'assurance maternité, la Confédération possède là encore une compétence législative *exhaustive* (art. 116, al. 3 Cst., Basler Kommentar BV-Gächter/Filippo, ch. marg. 21 ad art. 116, Mader/Hürzeler, St. Galler Kommentar, ch. marg. 21 ad art. 116 Cst.). Il doit s'agir à cet égard, conformément à l'article 116, alinéa 3 Cst., d'un *système d'assurance* financé en premier lieu par des contributions (Basler Kommentar BV-Gächter/Filippo, ch. marg. 24 ad art. 116). La Confédération a rempli ce mandat législatif en édictant au 1^{er} juillet 2005 les articles 16b à 16h de la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (LAPG)¹⁴. C'est aussi sur la base de l'article 116, alinéa 3 Cst. que la Confédération a créé, avec effet au 1^{er} janvier 2021, l'assurance paternité (allocation de paternité) en édictant les articles 16i à 16m LAPG (rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats du 15 avril 2019 sur le contre-projet indirect à l'initiative pour un congé de paternité, FF 2019 3314, ch. 2.4, Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5^e éd., ch. marg. 166). En principe, les cantons, du fait de la compétence législative *exhaustive* de la Confédération, ne sont pas habilités à créer une assurance maternité ou paternité cantonale.

Le congé parental cantonal doit être de 24 semaines, sur lesquelles chaque parent a un droit individuel de six semaines. Les parents peuvent se répartir librement entre eux les douze semaines restantes. Dans les faits, l'allocation de maternité et de paternité sont prolongées. L'article 16h LAPG autorise les cantons à prévoir une allocation de *maternité* plus élevée ou de plus longue durée et à prélever, pour le financement de ces prestations, des cotisations particulières. Par conséquent, une prolongation cantonale (de fait) de l'allocation de maternité au moyen d'un congé parental serait admissible. Le législateur fédéral n'a pas prévu de disposition comparable dans la loi au sujet de l'allocation de *paternité*, ce qui implique qu'une prolongation cantonale (de fait) de cette allocation-là au moyen d'un congé parental est en principe incompatible avec le droit fédéral.

En introduisant l'assurance maternité, le législateur entendait favoriser l'égalité des femmes dans la vie professionnelle, améliorer la conciliation visée entre la famille et la carrière ainsi que l'égalité entre l'homme et la femme (rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 3 octobre 2002 sur l'extension des allocations pour perte de gain aux mères exerçant une activité lucrative, FF 2002 7014, ch. 2.4.2). Les principaux arguments en faveur de l'introduction de l'assurance paternité étaient l'encouragement de la mise en place de conditions de travail permettant aux parents d'exercer leurs responsabilités familiales et une répartition des rôles plus équilibrée au sein de la famille, car le père et la mère auraient tous deux, dès la naissance de leur enfant, la possibilité de s'en occuper pleinement et de participer à son

¹¹ Commission fédérale pour les affaires familiales (COFF), 2018, Congé parental: un bon investissement. Arguments et recommandations élaborés sur la base d'études récentes, p. 4 ss.

¹² Opinion divergente: réponse du Conseil-exécutif du 22 mai 2019 à la motion Bauer (Wabern, PS) «Le congé parental, maintenant! Pour une évolution politique dans le canton de Berne» (M 260-2018).

¹³ Voir note de bas de page 4

¹⁴ RS 834.1

éducation (rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats du 15 avril 2019 sur le contre-projet indirect à l'initiative pour un congé de paternité, FF 2019 3311, ch. 2.1). L'initiative «Pour un congé parental» poursuit en substance les mêmes objectifs que les assurances maternité et paternité au sens de la LAPG (cf. ch. 3.1 supra).

L'initiative ne contient aucune prescription concrète relative au financement. Selon le comité d'initiative, il serait envisageable, pour le financement, «d'instaurer un système comme celui de l'assurance-maternité, avec des cotisations versées par l'employeur et l'employé, ainsi qu'une prise en charge par le canton¹⁵». Une *assurance* cantonale pour le congé parental, financée en premier lieu par des cotisations d'employeuses et d'employeurs ainsi que de travailleuses et de travailleurs, prévoyant (de fait) une prolongation des assurances maternité et paternité de droit fédéral et poursuivant les mêmes objectifs que l'allocation de maternité et de paternité au sens de la LAPG, enfreindrait le droit fédéral supérieur pour ce qui est de la prolongation (de fait) de l'assurance paternité.

Pour que l'objectif de base poursuivi par l'initiative puisse être concrétisé, il faudrait choisir un autre type de financement. Ainsi, un acte législatif susceptible d'être compatible avec le droit de rang supérieur pourrait être édicté. Pour le comité d'initiative, «une autre option serait la création d'un fonds alimenté par les cotisations des employeuses et des employeurs et du canton, comme c'est le cas dans le canton de Vaud¹⁶ pour le financement des crèches¹⁷». Comme mentionné précédemment, une *assurance* se distingue par le fait qu'elle est financée en premier lieu par des cotisations. Un congé parental cantonal, payé avant tout par les fonds des pouvoirs publics, serait donc admissible. En conséquence, la mise en œuvre de l'initiative pourrait donner lieu à l'édiction d'un acte législatif qui serait vraisemblablement compatible avec le droit supérieur.

4.3.2.3 Politique familiale et égalité entre la femme et l'homme

La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants soient protégées et encouragées (art. 41, al. 1, lit. c Cst.). C'est donc un mandat législatif qui est ainsi formulé à l'égard de la Confédération et des cantons (Bigler-Eggenberger/Schweizer, St. Galler Kommentar, ch. marg. 9 et 20 ad. art. 41). En matière d'égalité entre la femme et l'homme (art. 8, al. 3 Cst.), le mandat législatif concerne la Confédération, les cantons et les communes (Basler Kommentar BV-Waldmann, ch. marg. 127 ad art. 8). Dans ces domaines, il n'existe donc *pas de compétence législative exhaustive* de la Confédération. Les cantons doivent édicter leurs propres dispositions. Le canton de Berne a inscrit les siennes aux articles 10, alinéa 2 et 30, alinéa 1, lettres d et e ConstC: les familles doivent être soutenues dans l'accomplissement de leurs tâches et l'égalité entre la femme et l'homme doit être garantie. L'initiative laisse ainsi suffisamment de marge de manœuvre au Grand Conseil pour qu'il élabore un acte législatif qui puisse être compatible avec le droit de rang supérieur en vue de concrétiser l'objet de l'initiative.

4.4 Conclusion au sujet de la validité

L'initiative «Pour un congé parental cantonal» est exécutable et garantit le principe de l'unité de la forme et de la matière. À la suite de l'analyse approfondie des compétences cantonales en matière législative ainsi que de la jurisprudence du Tribunal fédéral, le Conseil-exécutif parvient à la conclusion que l'initiative est compatible avec le droit fédéral supérieur pour autant que le congé parental soit financé avant tout par des fonds publics. L'initiative sur le congé parental

¹⁵ FAQ sur le congé parental, site Initiative – CONGE PARENTAL -> Argumentaire -> FAQ (PDF), page consultée le 14 avril 2022.

¹⁶ Voir les articles 44ss de la loi du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants (LAJE).

¹⁷ Voir note de bas de page 15

déposée dans le canton de Zurich a elle aussi été considérée comme valable par le Conseil d'Etat zurichois¹⁸. L'Office fédéral de la justice (OJ) est d'ailleurs également d'avis que les cantons disposent d'une marge de manœuvre pour introduire un congé parental. Il faut pour cela que les cantons poursuivent, avec un tel congé, un but d'intérêt public que le droit fédéral n'a pas réglé de manière exhaustive (p. ex. égalité entre la femme et l'homme, protection de l'enfant)¹⁹. Par conséquent, l'initiative «Pour un congé parental cantonal» est valable.

5. Appréciation de l'initiative

5.1 Contexte

En Suisse, depuis le 1^{er} juillet 2005, les mères exerçant une activité lucrative ont droit à un *congé de maternité* payé de 14 semaines au moins (ou de 98 jours; art. 16c LAPG, art. 329f CO). Depuis le 1^{er} janvier 2021, les pères exerçant une activité lucrative ont droit, quant à eux, à un *congé de paternité* payé de 14 jours (art. 16k LAPG, art. 329g CO). Les cantons de Fribourg, Genève et Vaud ont recouru à la possibilité légale consistant en l'octroi d'une allocation de maternité de plus longue durée (art. 16h LAPG).

Le congé parental, qui, à l'heure actuelle, est ancré dans la législation d'autres pays, est destiné aux pères et aux mères. En règle générale, ce congé offre au père et à la mère les mêmes possibilités de s'occuper de l'enfant. D'ordinaire il peut seulement être pris à la suite du congé maternité. Dans certains cas, les parents peuvent choisir de le percevoir, entièrement ou partiellement, sous la forme d'une réduction du temps de travail²⁰.

La Suisse ne dispose pas d'un congé parental payé légalement réglementé. Le 15 mai 2022, le peuple zurichois a rejeté à 64,8 pour cent une initiative populaire demandant un congé parental cantonal²¹. Quelques branches et entreprises en Suisse en accordent un volontairement. La durée et le montant de la rémunération de ces congés sont variables.

5.2 Interventions dans le canton de Berne

Dans le canton de Berne, c'est la motion Bauer (Wabern, PS), «Le congé parental, maintenant! Pour une évolution politique dans le canton de Berne» qui a exigé l'introduction d'un congé parental cantonal (M 260-2018). Le Conseil-exécutif y était fondamentalement favorable mais a cependant proposé le rejet de la motion. Il s'est fondé dans son développement sur le rapport du Conseil fédéral du 6 juin 2011 «Congé de paternité et congé parental. État des lieux et présentation de divers modèles», dans lequel il est précisé que les cantons n'ont pas la compétence pour légiférer sur les congés et les vacances pour les rapports de travail de droit privé. Ils ne peuvent décider d'octroyer un congé supplémentaire réservé aux pères ou aux parents. Le Grand Conseil a suivi la proposition de rejet le 3 septembre 2019. Depuis lors, une analyse approfondie de la jurisprudence du Tribunal fédéral a cependant montré que les cantons sont habilités à édicter une loi dans le domaine dans lequel la législation fédérale est considérée comme *exhaustive* (p. ex. vacances, congés). Il faut cependant pour cela que la loi vise un *autre objectif* que celui qui

¹⁸ Kantonsrat Zürich | Geschäfte | Volksinitiative «für eine Elternzeit (Elternzeit-Initiative)» (zh.ch).

¹⁹ Lettre adressée en novembre 2021 par l'Office fédéral de la justice au canton du Tessin au sujet de l'introduction d'un congé parental; intervention de la conseillère aux Etats Baume-Schneider in: BO 2021 E 889 concernant l'initiative du canton du Jura «Les cantons doivent avoir la possibilité de légiférer sur le droit et la durée d'un congé parental ou d'un congé paternité» (20.320).

²⁰ Conseil fédéral suisse, Message concernant l'initiative populaire «Pour un congé de paternité raisonnable – en faveur de toute la famille», FF 2018 3842, ch. 4.3.

²¹ Voir note de bas de page 18

est poursuivi par le droit fédéral. Tel est le cas pour le congé parental (voir ch. 4.3.2.1). L'OJ défend d'ailleurs la même position (voir ch. 4.4).

La motion Riesen (PSA, La Neuveville) «Les cantons doivent avoir la possibilité de légiférer sur un congé parental» (M 249-2019) demandait que les cantons puissent, par le dépôt d'une initiative cantonale, prévoir l'octroi d'une allocation de paternité plus élevée ou de plus longue durée ou l'instauration d'une allocation parentale. Le Conseil-exécutif a salué cette demande. En raison de la votation référendaire qui devait alors avoir lieu contre le congé paternité, le gouvernement souhaitait attendre le résultat puis étudier la pertinence du dépôt d'une initiative cantonale et, le cas échéant, la formulation de celle-ci. Il a donc proposé l'adoption de la motion sous forme de postulat. Le Grand Conseil a suivi cette proposition le 11 juin 2020.

5.3 Interventions au niveau fédéral

Ces 20 dernières années, de nombreuses interventions ont été déposées au sujet du congé parental. En 2019, le parlement fédéral a par exemple rejeté toutes les propositions demandant l'introduction d'un congé parental à la place d'un congé de paternité en lien avec l'initiative populaire 18.052 «Pour un congé de paternité raisonnable – en faveur de toute la famille» et du contre-projet indirect à l'initiative populaire 18.441 (initiative parlementaire «Contre-projet indirect à l'initiative pour un congé de paternité»). Le Conseil des Etats a rejeté le 12 septembre 2019 la motion 19.3738 «Instaurer un congé parental souple et moderne». Les deux chambres n'ont pas donné suite, le 20 septembre 2021 et le 16 décembre 2021, à l'initiative déposée par le canton du Jura «Les cantons doivent avoir la possibilité de légiférer sur le droit et la durée d'un congé parental ou d'un congé paternité» (20.320). Le postulat 20.3873 «Le congé parental. L'avenir de notre politique familiale» n'a pas encore été traité au conseil. Le 16 septembre 2021, le Conseil national a adopté le postulat 21.3961 «Modèles de congé parental. Analyse économique globale (coûts-bénéfices)».

5.4 Comparaison internationale

Le congé parental est un modèle de soutien des familles reconnu à l'échelle internationale. En vertu d'une directive de l'Union européenne (UE), tous les Etats membres de cette dernière sont tenus d'accorder aux mères et aux pères qui travaillent un congé parental d'un minimum de quatre mois pour chaque parent²². En ce qui concerne la durée, on peut distinguer deux groupes: les pays où la durée totale des congés familiaux (congé de maternité, congé de paternité s'il existe et congé parental) varie entre 9 et 15 mois et les pays où ces congés peuvent durer jusqu'à trois ans, voire plus²³. Cette directive de l'UE n'est pas applicable en Suisse. La Suède a introduit le congé parental il y a près de 40 ans²⁴. Dans les pays de l'OCDE, le congé parental est là encore établi depuis longtemps. En ce qui concerne la durée et l'aménagement du congé parental, la Suisse se situe à l'antépénultième place des pays de l'OCDE. Seuls quelques Etats des Etats-Unis et le Mexique proposent une offre encore plus réduite²⁵.

²² Voir la directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BUSINESSSEU-ROPE, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE, Journal officiel de l'Union européenne L68/13 du 18 mars 2010. La directive 2010/18/UE sera remplacée le 2 août 2022 par la directive 2019/1158/UE du 20 juin 2019, qui prévoit elle aussi un congé parental obligatoire d'une durée minimale de quatre mois pour chaque parent.

²³ Rapport du Conseil fédéral du 30 octobre 2013 en réponse au postulat Fetz (11.3492) du 6 juin 2011, Congé de paternité et congé parental, Etat des lieux et présentation de divers modèles, p. 18s., ch. 2.3.2.

²⁴ Rapport du Conseil fédéral du 30 octobre 2013 en réponse au postulat Fetz (11.3492) du 6 juin 2011, op. cit., p. 21s., ch. 3.1.1.

²⁵ Müller/Ramsden, Le congé parental, à quoi ça sert?, 2018, Sécurité sociale CHSS.

5.5 Répercussions sur la société

5.5.1 Effets sur la famille

De nombreuses études montrent que des effets du congé parental sont bien visibles aux niveaux individuel et familial, la grande majorité d'entre eux étant positifs, et quelques-uns neutres. Le congé parental déploie particulièrement ses effets positifs juste après avoir été instauré. Les études qui portent sur l'extension d'un congé parental existant ne constatent souvent pas de renforcement de ces effets. Ces derniers sont hétérogènes, en ce sens que le congé parental profite davantage aux familles qui sont plus démunies sur le plan socio-économique²⁶.

Effets sur les mères

Dans les semaines qui suivent la naissance, le congé parental a un effet bénéfique sur la santé psychique des mères – les préservant notamment de charges psychiques ou d'états dépressifs – et sur leur état de satisfaction. Il permet en outre d'allonger la période d'allaitement²⁷.

Effets sur les pères

Le congé parental renforce l'engagement des pères au sein de la famille et leur relation à l'enfant, et ce même s'il est très court. Une étude montre que ses effets sont plus durables en particulier lorsque sa durée est longue²⁸.

Effets sur les enfants

Plusieurs études montrent que le congé parental [...] a des effets positifs sur la santé physique des enfants dans leur première année [...]. L'allongement de la période d'allaitement qu'il permet y contribue également. Il est difficile d'établir des liens de cause à effet à plus long terme, car de nombreux autres facteurs influent sur la santé de l'enfant. Les recherches consacrées à l'effet du congé parental sur le développement cognitif à long terme et la scolarité des enfants ou des jeunes ne permettent pas de tirer des conclusions claires. Il semble que le congé ne produise pas d'effet ou ait au mieux un effet faiblement positif (baisse du taux de décrochage scolaire, meilleurs résultats scolaires). Il est démontré qu'un engagement accru du père joue, en particulier, un rôle positif pour l'enfant²⁹.

5.5.2 Répercussions sous l'angle de l'égalité entre la femme et l'homme

En 2018, 79 pour cent des femmes contre neuf pour cent des hommes ont interrompu leur activité professionnelle durant au moins un mois en Suisse pour s'occuper d'enfants de moins de 15 ans. 22 pour cent des femmes ont mis leur activité professionnelle entre parenthèses durant plus de cinq ans³⁰. Plusieurs études montrent que la présence des mères dans le monde du travail augmente constamment lorsqu'il existe un congé parental³¹, ce qui a un effet positif sur leurs chances d'avoir un emploi et une carrière professionnelle. Par conséquent, le risque de pauvreté en cas de séparation et de divorce ainsi que les lacunes dans la prévoyance diminuent.

²⁶ Commission fédérale pour les questions familiales (COFF), Connaissances scientifiquement fondées sur les effets du congé parental, du congé maternité et du congé paternité, Revue de la littérature, 2017, p. 71.

²⁷ Voir note de bas de page 25

²⁸ Voir note de bas de page 25

²⁹ Voir note de bas de page 25

³⁰ Office fédéral de la statistique, Enquête suisse sur la population active (ESPA), Concilier travail et famille en Suisse et en Europe, en 2018, p. 1 et 5.

³¹ Commission fédérale pour les questions familiales (COFF), Connaissances scientifiquement fondées sur les effets du congé parental, du congé maternité et du congé paternité, Revue de la littérature, 2017, p. 76.

5.6 Estimation des incidences financières

5.6.1 Coûts bruts du congé parental

Selon le texte de l'initiative, la compensation salariale durant le congé parental doit être convenable et correspondre à la nature et au montant de l'allocation de maternité. L'évaluation des conséquences financières de l'initiative «Pour un congé parental cantonal» s'est donc fondée sur les paramètres suivants:

- a Nombre de naissances dans le canton de Berne en 2019 (9933)³²
- b Indemnité journalière pour la mère de 127.20 francs (total des allocations de maternité versées en 2019 [CH], divisé par le nombre de bénéficiaires [CH], divisé par la moyenne des jours de perception de l'allocation de maternité [97 jours])³³
- c Indemnité journalière pour le père de 160.90 francs (80 % du revenu moyen assujéti à l'AVS en 2018 [2017 pour les indépendants], plafonné à 196 fr.)³⁴
- d 78,4 pour cent des femmes qui ont donné naissance en Suisse en 2019 ont perçu une allocation de maternité³⁵
- e 90,2 pour cent des pères d'un enfant né en Suisse en 2019 auraient rempli les conditions donnant droit à l'indemnité de paternité^{36, 37}

L'allocation de maternité, versée sous la forme d'une indemnité journalière, se calcule sur la base du revenu de l'activité lucrative. La répartition du recours au congé parental entre la mère et le père a une influence sur les coûts de ce congé du fait des niveaux de revenus différents des hommes et des femmes.

Les expériences réalisées au sein de l'UE révèlent que les mères profitent nettement plus souvent que les pères du congé parental. Le nombre de semaines de congé parental accordé par la législation que prennent les femmes et les hommes est très variable d'un Etat de l'UE à un autre³⁸. Par ailleurs, selon le texte de l'initiative, les parents peuvent prendre un congé parental dès la naissance de l'enfant et jusqu'à son entrée au jardin d'enfants, ce qui a là encore une influence sur le nombre de semaines de congé auxquelles les mères et les pères recourent effectivement. Par conséquent, il n'est pas possible d'estimer le nombre de semaines de congé parental que les mères et les pères prendraient concrètement dans le canton de Berne. Pour cette raison, les estimations financières donnent lieu à deux scénarios:

Estimation des coûts, scénario n° 1

La totalité des mères et des pères prennent les six semaines de congé parental dues. Les douze semaines de congé à répartir librement sont *intégralement prises par les mères*.

Six semaines de congé parental prises par les mères: estimation sommaire de 42 millions de francs.

Six semaines de congé parental prises par les pères: estimation sommaire de 60 millions de francs.

Douze semaines de congé parental à répartir librement, auxquelles seules les mères recourent: estimation sommaire de 83 millions de francs.

➔ *Total des coûts annuels du congé parental (base : 2019): estimation sommaire de 185 millions de francs.*

³² Office fédéral de la statistique, Naissances vivantes selon le canton et la catégorie de nationalité de la mère, 1970-2020

³³ Commission fédérale des affaires familiales (COFF), 2021, Calcul des coûts d'un congé parental selon un modèle de la COFF, 2018, p. 5.

³⁴ Commission fédérale des affaires familiales (COFF), 2021, op. cit., p. 6s.

³⁵ Commission fédérale des affaires familiales (COFF), 2021, op. cit., p. 5.

³⁶ Voir les conditions donnant droit à l'allocation à l'article 16i, alinéa 1 LAPG.

³⁷ L'allocation de paternité a été introduite au 1^{er} janvier 2021.

³⁸ Rapport du Conseil fédéral du 30 octobre 2013 en réponse au postulat Fetz (11.3492) du 6 juin 2011, op. cit., p. 27.

Estimation des coûts, scénario n° 2

La totalité des mères et des pères prennent les six semaines de congé parental dues. Sur les douze semaines de congé à répartir librement, *six semaines sont prises par les mères et six le sont par les pères*.

Six semaines de congé parental prises par les mères: estimation sommaire de 42 millions de francs.

Six semaines de congé parental prises par les pères: estimation sommaire de 60 millions de francs.

Douze semaines de congé parental à répartir librement, auxquelles les mères et les pères recourent de manière égale, à hauteur de six semaines: estimation sommaire de 102 millions de francs.

➔ *Total des coûts annuels du congé parental (base: 2019): estimation sommaire de 204 millions de francs.*

Comme évoqué précédemment, les expériences réalisées dans les Etats de l'UE font penser que le congé parental n'est pas toujours pris dans son intégralité. Par conséquent, les coûts réels de ce congé seront plus bas que dans les deux scénarios présentés³⁹.

5.6.2 Augmentation des recettes du canton due au congé parental

Des études émanant de plusieurs Etats de l'OCDE et de l'UE montrent qu'en présence d'un congé parental, le taux d'occupation des femmes augmente légèrement⁴⁰, ce qui n'est pas le cas des pères, pour la grande majorité d'entre eux⁴¹. Si le taux d'occupation s'élève, le revenu de l'activité lucrative et, partant, les recettes fiscales s'accroissent. Dans ce contexte, une augmentation du taux d'occupation signifie *qu'en raison du congé parental*, le taux d'occupation précédent est par exemple réduit à 60 pour cent, alors qu'il l'aurait été par exemple à 50 pour cent *sans le congé parental*. Il s'agit de se demander quelle devrait être la durée de l'augmentation du taux d'occupation pour que les recettes fiscales supplémentaires couvrent la totalité des coûts du congé parental.

Dans le canton de Berne, le taux moyen d'imposition cantonale est de dix pour cent pour les parents mariés avec enfants. Si les parents augmentent à eux deux leur taux d'occupation de 20 pour cent par exemple, le nouveau salaire du couple donnera lieu à un impôt cantonal supplémentaire de deux pour cent. Si les allocations pour perte de gain versées pendant le congé parental correspondent à 80 pour cent du salaire, il faudrait que la durée du taux d'occupation plus élevé soit 80 fois plus longue que celle de la perception des allocations. En partant du principe que les parents, durant leur congé parental global de 24 semaines (voir scénarios n° 1 et 2), perçoivent des allocations correspondant à 80 pour cent de leur salaire, le taux d'occupation plus élevé devrait porter sur au moins 960 semaines, ou 18 ans et demi. Ce calcul prévisionnel ne tient cependant pas compte des changements intervenant par exemple au niveau du salaire (progression professionnelle) ou de la charge fiscale cantonale.

Il n'est pas possible d'estimer dans quelle mesure et pour quelle durée le congé parental pourrait entraîner, le cas échéant, une augmentation du taux d'occupation des mères et des pères dans le canton de Berne. Il est cependant envisageable qu'une partie des coûts liés au congé parental soit couverte par des recettes fiscales plus élevées.

³⁹ Voir également, au sujet du calcul des coûts d'un congé parental, *Commission fédérale des affaires familiales (COFF)*, 2021, op. cit.

⁴⁰ Thévenon, O. ; Solaz, A. (2013): Labour Market Effects of Parental Leave Policies in OECD Countries, OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 141, OECD Publishing, Paris, Abstract und Akgunduz, Y. E.; Plantenga, J. (2013): Labour market effects of parental leave in Europe. Cambridge Journal of Economics, 37, 845-862, Abstract.

⁴¹ Müller/Ramsden, Le congé parental, à quoi ça sert?, 2018, *Sécurité sociale CHSS* du 7 septembre 2018.

Si le revenu de l'activité lucrative des mères et des pères s'accroît en raison de l'augmentation de leur taux d'occupation, les recettes fiscales des communes vont elles aussi être plus élevées.

5.6.3 Diminution des dépenses du canton due au congé parental

Dans la mesure où le congé parental donne lieu à une augmentation du taux d'occupation des mères et des pères, leur revenu s'élève lui aussi. Des cotisations accrues seront ainsi versées à l'AVS et aux caisses de pension. Une fois que les personnes concernées seront à la retraite, elles bénéficieront le cas échéant de rentes AVS ou d'un avoir de leur deuxième pilier plus élevés. Ainsi, les dépenses pour les prestations complémentaires (PC) devraient, elles, être plus faibles. C'est le canton qui assume les frais des PC pour les soins et la prise en charge des personnes vivant en permanence ou pendant de longues périodes dans un foyer ou à l'hôpital ainsi que des PC qui concernent les frais de maladie et d'invalidité. Les autres charges du canton pour les PC, après déduction de la subvention fédérale, sont réparties entre le canton et les communes (art. 15, al. 1 et 2 de la loi du 27 novembre 2008 portant introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI; LiLPC⁴²). Un revenu de l'activité professionnelle plus élevé a tendance à entraîner non seulement dans le cas des PC mais aussi dans celui d'autres prestations sociales une diminution des dépenses du canton et, partiellement, de celles des communes (p. ex. réduction des primes, bons de garde pour l'accueil des enfants dans des crèches et chez des parents de jour).

Il se pourrait, si les parents prennent un congé parental, qu'ils aient temporairement moins besoin de crèches et de parents de jour pour l'accueil de leurs enfants ou ne recourent que plus tard à ceux-ci. Dans les communes participant au système des bons de garde, les dépenses pour le canton et la commune pourraient être moins élevées (art. 63 et 120, al. 1, lit. b de la loi du 9 mars 2021 sur les programmes d'action sociale; LPASoc⁴³).

5.6.4 Résumé des conséquences financières

L'initiative «Pour un congé parental cantonal» entraîne des coûts supplémentaires conséquents, qui ne seront que partiellement compensés par d'éventuelles recettes fiscales supplémentaires et des dépenses moindres dans le domaine des prestations sociales. Pour que l'initiative puisse être mise en œuvre valablement, il faudrait avant tout que les pouvoirs publics et donc vraisemblablement le canton assument les frais résiduels.

L'amélioration des conditions générales et le maintien d'un cadre favorable pour les familles demeurent un enjeu de taille pour le Conseil-exécutif. Il a montré dans le rapport sur la politique familiale 2021 que le canton de Berne a déjà déployé de nombreuses mesures importantes et efficaces en matière de politique familiale. Il a proposé des mesures complémentaires, qui indiquent la direction qu'il souhaite prendre pour développer la politique familiale sur le long terme⁴⁴. Le congé parental cantonal est une autre mesure de politique familiale dont le Conseil-exécutif approuve le principe. Toutefois, en raison d'un contexte de politique financière tendu et incertain, le gouvernement ne veut pas prévoir actuellement des coûts supplémentaires pour lesquels il existe une marge d'action. Il favorise par ailleurs l'idée d'un congé parental réglementé au niveau national et non différentes solutions cantonales. Il estime enfin judicieux d'attendre le rapport du Conseil fédéral au sujet du postulat 21.3961 «Modèles de congé parental. Analyse économique

⁴² RSB 841.31

⁴³ RSB 860.2

⁴⁴ Conseil-exécutif du canton de Berne, Rapport sur la politique familiale 2021, Mesures en cours et développement de la politique familiale du canton de Berne, p.1.

globale (coûts-bénéfices)» avant de prendre une décision au sujet de l'introduction d'un tel congé. Pour ces raisons, il rejette l'initiative.

5.7 Répercussions sur l'économie publique

Dans certains secteurs, la Suisse connaît depuis des années un manque de main-d'œuvre qualifiée. La Confédération a donc défini quatre champs d'action dans lesquels les potentiels de main-d'œuvre inutilisés pouvaient être activés avec succès et dans lesquels il est également nécessaire d'agir. L'un d'entre eux est l'amélioration de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Pour augmenter la participation des femmes au marché du travail, il convient d'éliminer les obstacles à la conciliation du travail et de la famille (accueil extra-familial des enfants et assistance aux proches) ou à la réintégration au marché du travail après un congé maternité⁴⁵. Selon des études de plusieurs pays de l'OCDE et de l'UE, le congé parental augmente la participation des femmes à la vie active (voir ch. 5.6.2) et permet ainsi de contrer la pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

Vu sous l'angle de l'économie publique, la compétitivité du canton de Berne va s'amenuiser si l'introduction du congé parental entraîne une augmentation des impôts et, le cas échéant, une participation des employeuses et des employeurs aux coûts de ce congé. Si le congé parental permet d'augmenter le taux d'occupation et que les revenus de l'activité lucrative s'accroissent en conséquence, les familles concernées disposeront de davantage de moyens financiers pour leur consommation privée.

Selon différentes études, le congé parental rémunéré a un effet plutôt positif sur la productivité, le chiffre d'affaires et l'ambiance au travail, et a tendance à permettre aux entreprises de réaliser des économies. Il réduit la fluctuation des effectifs et n'engendre pas de coûts supplémentaires pour les entreprises, grâce à la baisse des coûts de recrutement (en particulier lorsqu'il concerne des employés qualifiés)⁴⁶.

Parmi les dix plus grands employeuses et employeurs du canton de Berne (du point de vue du nombre de leurs emplois à plein temps)⁴⁷, la moitié offre deux à quatre semaines de congé de maternité payé supplémentaire. Dans le cas du congé de paternité, introduit au 1^{er} janvier 2021, la moitié des employeuses et des employeurs n'accorde aucun jour de congé payé supplémentaire, les autres prévoyant une à deux semaines. Les résultats d'une enquête réalisée auprès de 36 PME en Suisse qui proposent des mesures adaptées aux familles montrent que ces entreprises sont confortées dans leur stratégie. Elles estiment que ces mesures sont bonnes pour leurs affaires et déclarent vouloir persévérer sur cette voie. Les PME n'ont toutefois pas les moyens de financer des programmes familiaux coûteux⁴⁸. Un congé parental leur permettrait, à elles et à leur personnel, d'en profiter. Les employeuses et les employeurs du canton de Berne pourraient en effet offrir des conditions de travail plus attrayantes et disposer de meilleures chances dans la recherche de personnel qualifié.

⁴⁵ Conseil fédéral, Rapport final sur l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, 2018, p. 4.

⁴⁶ Commission fédérale pour les affaires familiales COFF, Connaissances scientifiques fondées sur les effets du congé parental, du congé maternité et du congé paternité, Revue de la littérature, 2017, p. 72.

⁴⁷ Der Bund, Das sind die 100 grössten Arbeitgeber im Kanton Bern, 19 décembre 2019.

⁴⁸ Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Union suisse des arts et métiers (USAM), Manuel PME – Travail et famille 2016, Mesures visant à concilier vie professionnelle et vie familiale dans les petites et moyennes entreprises, p. 9 et 12.

6. Proposition du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de rejeter l'initiative, qui entraînerait des coûts supplémentaires conséquents pour le canton. En outre, une solution unique concernant l'ensemble du pays tiendrait mieux compte de la question du congé parental que diverses réglementations cantonales. Il estime par ailleurs judicieux d'attendre le rapport du Conseil fédéral au sujet du postulat 21.3961 «Modèles de congé parental. Analyse économique globale (coûts-bénéfices)». Pour ces raisons, il renonce à élaborer un contre-projet.