

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

Exposé des motifs et projet de loi modifiant l'article 35 al. 1 lit. c de la loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud - Allongement de la durée du congé de paternité

1. PREAMBULE

La Commission thématique de la politique familiale s'est réunie le jeudi 30 janvier 2020 à la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Sous la présidence de Monsieur le Député Felix Stürner, elle était composée de Mesdames les Députées Claire Attinger Doepper, Céline Baux, Sabine Glauser Krug, Delphine Probst, Anne-Lise Rime et Myriam Romano-Malagrifa ; ainsi que de Messieurs les Députés Sergei Aschwanden, Nicolas Bolay (remplaçait Maurice Treboux), Jean-Rémy Chevalley, Jean-Claude Glardon, Axel Marion, Pierre-François Mottier, Werner Riesen et Pierre Volet.

Ont également participé à cette séance Madame Nuria Gorrite, Cheffe du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH) ; Monsieur Filip Grund, Chef du Service du personnel de l'Etat de Vaud (SPEV) ; Madame Laurence Goumaz, Juriste au SPEV.

Monsieur Florian Ducommun, Secrétaire de la commission, a rédigé les notes de séance et en est sincèrement remercié.

2. PRESENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

En guise d'introduction, la Cheffe du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH) indique que la disposition relative à l'allongement du congé de paternité est revendiquée de longue date. Elle rejoint une volonté générale qui considère que le moment de la naissance n'est pas l'unique apanage de la mère, mais résulte d'un projet de cellule familiale au sein de laquelle la construction du lien, dès les premières semaines de la vie de l'enfant, est très importante. Désormais, il existe une légitime aspiration des deux membres du cercle familial à pouvoir s'occuper de l'arrivée de l'enfant d'un point de vue pratique en mettant en place nombre de nouvelles mesures.

En ce sens, l'Etat de Vaud entend faire preuve d'exemplarité en sa qualité d'employeur et ainsi renforcer son attractivité auprès des employées et employés, consolider l'égalité de traitement entre femmes et hommes, tout en intégrant les nouvelles générations. Pour ce faire, il convient d'avoir une politique du personnel à la hauteur des grands employeurs du canton, beaucoup d'entre eux s'étant par ailleurs dotés d'une politique d'accompagnement de leur personnel, que cela soit par le biais d'un congé maternité et/ou paternité élargi, ou au travers d'aménagements du temps de travail.

D'autre part, l'administration cantonale va connaître un certain nombre de départs à la retraite puisque trente pourcents du personnel encadrant partira dans les dix à quinze prochaines années. Il y a donc un enjeu majeur à pouvoir attirer les talents à l'Etat de Vaud, afin d'assurer une continuité dans les missions qui lui sont dévolues.

Un congé paternité de cinq jours tel que proposé dans la Loi sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers-VD) n'est aujourd'hui plus compétitif au regard des pratiques de certains autres cantons, de la Ville de Lausanne, ou encore des grandes entreprises du canton qui offrent davantage. Dans cette perspective, le Conseil d'Etat a intégré un rallongement progressif du congé de paternité à sa « *Stratégie fiscale 2022 et mesures d'impulsion* », celui-ci passant de cinq à vingt jours d'ici à l'horizon 2022.

3. DISCUSSION GENERALE

En préambule, un commissaire observe que la majorité du tissu économique du canton est constitué de petites et moyennes entreprises (PME) et souhaite attirer l'attention de ses collègues sur la notion d'égalité de traitement entre employeurs.

De son côté, une autre commissaire se réjouit de cet EMPL présenté à la Commission puisqu'il prend en considération la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, mais tient également compte d'une société qui évolue et dans laquelle les pères ont désormais une dimension éducative plus importante. Pour sa part, elle soutiendra cette proposition de modification de la LPers-VD.

Favorable à l'extension du congé paternité et soutenant par conséquent le présent projet de loi, un troisième commissaire estime que le contre-projet indirect à l'initiative populaire « Pour un congé de paternité raisonnable - en faveur de toute la famille » a de bonnes chances d'être accepté, lors d'une prochaine votation. S'il se dit sensible aux arguments émis précédemment par le premier intervenant en termes d'équité, il rappelle toutefois le devoir d'exemplarité et d'attractivité du canton. A titre d'exemple, engager actuellement des informaticien-ne-s de haut niveau n'est pas chose aisée, c'est pourquoi de telles mesures pourraient faire pencher la balance en faveur des services de l'Etat. Toutefois, le commissaire souhaite savoir pourquoi son entrée en vigueur est échelonnée.

La représentante de l'exécutif partage le constat d'une pénurie en ce qui concerne certaines professions, notamment dans le domaine de l'informatique. Dès lors, elle estime qu'il est nécessaire d'être attractif et de proposer des arguments tels qu'un congé paternité attrayant si, notamment en raison de la forte concurrence du privé, on veut que les jeunes qui se sont formé-e-s ici choisissent de travailler à l'Etat de Vaud et non pas pour une grande multinationale du numérique, par exemple. En tant qu'employeur, l'Etat de Vaud est actuellement à la traîne avec une durée de seulement cinq jours, y compris dans la comparaison avec d'autres entités publiques. En réponse à la question du troisième intervenant, la Conseillère d'Etat confirme qu'il s'agit bien de tenir compte d'une montée progressive des dépenses qui pourront se faire au moyen d'une entrée en vigueur par étapes, mais également d'inscrire cette mesure dans une stratégie fiscale à l'horizon 2022.

Mentionnant que le congé paternité de la grande multinationale du numérique précitée se monte à douze semaines, une commissaire juge qu'à ses yeux l'argument de la concurrence n'est pas pertinent. Elle cite aussi le passage suivant contenu dans l'EMPL (*en page 2*) pour souligner les disparités existantes :

« A titre d'exemple, Migros Vaud accorde un congé de paternité de trois semaines, IKEA un congé pouvant aller jusqu'à deux mois, le groupe Johnson & Johnson, huit semaines, Microsoft Suisse, six semaines et Novartis, un congé parental de 18 semaines, accordé aux pères et aux mères biologiques ou adoptant-e-s ».

Aussi, la commissaire revient sur l'affirmation que de nombreuses PME souffrent de la concurrence de l'Etat et des communes, lorsque ces entités mettent au concours des postes, ce qui l'incite à s'opposer au présent projet de loi. Selon elle, l'Etat de Vaud ne doit pas uniquement se comparer aux grandes entreprises, mais également aux PME, en regard notamment des moyens financiers dont il dispose qui sont incomparables avec ceux d'une PME. En conclusion, elle espère tout de même que le congé paternité à l'échelon fédéral passera la rampe.

Au vu de l'évolution sociétale, un cinquième intervenant considère qu'il s'agit d'un moment opportun pour mettre en œuvre une telle réforme, celle-ci étant selon lui raisonnable. Par ailleurs, la plus importante pression provient bel et bien du secteur privé, en particulier des grandes entreprises. Les acteurs publics ont ainsi pour fonction prépondérante d'être des repères et pas seulement en ce qui concerne le congé maternité, mais également dans d'autres domaines.

La Conseillère d'Etat estime que le débat doit être replacé dans la perspective d'un-e Député-e cantonal-e et ce, en regard des objectifs et des enjeux de l'Etat de Vaud. En premier lieu, elle souhaite recontextualiser la proposition puisqu'elle s'intègre dans le cadre d'une négociation générale contenant, entre autres, la déduction fiscale massive sur l'imposition des entreprises : les PME ne sont dès lors pas gommées de l'équation. Il n'est pas question d'opposer les actrices et acteurs les un-e-s aux autres, mais de mettre en avant la nécessité d'une cohésion cantonale. De plus, il convient de ne pas oublier que la présente mesure constitue une préoccupation centrale pour le personnel de la fonction publique.

Le premier intervenant souligne toutefois que de nombreuses PME ne sont pas impactées par cette baisse d'impôts puisqu'elles ne déclarent pratiquement pas de bénéfices et doivent néanmoins payer l'ensemble des charges sociales. Marquant son soutien au congé paternité de niveau fédéral, il estime néanmoins que la durée de vingt jours accordée aux collaborateurs de l'Etat de Vaud, cumulé au congé de paternité prévu par le droit fédéral, est trop conséquente.

Constatant que le débat ne s'est pas encore porté sur les premiers concernés par cet EMPL, soit les pères, une sixième commissaire souhaite rappeler qu'une naissance provoque des émotions, mais aussi de nombreux chamboulements au sein de la cellule familiale. Il est donc important que l'enfant puisse compter sur ses deux parents dans les premiers instants de vie. Ayant donné naissance à quatre enfants, elle témoigne à quel point la présence du père est précieuse pour la mère dans ces moments-là puisque cela lui permet de se reposer. A ses yeux, cinq jours de congé ne sont pas suffisants pour que le père puisse passer du temps avec son enfant et pour éviter toute frustration lors de la reprise du travail.

Tout comme sa préopinante, une septième commissaire souhaite que la discussion se recentre sur les besoins des familles. En qualité de vice-présidente de l'association *Pro Familia Vaud*, elle constate que le souci prioritaire des familles, après le logement et les assurances-maladies, concerne le congé paternité, afin de concilier vie professionnelle et vie familiale, tout en accueillant dans de bonnes conditions un nouveau-né. C'est ainsi que la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) recommande l'institution d'un congé parental de trente-huit semaines, quand la moitié des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) prévoient un congé de maternité ou un congé parental d'au moins quarante-trois semaines. Par conséquent, elle trouve malhonnête de remettre en question la proposition du Conseil d'Etat, étant donné qu'elle a été négociée de longue date et que nombre d'autres mesures sont déjà en place.

Un huitième commissaire déclare ne pas être contre le principe d'un congé paternité, mais est dérangé par ce qu'il considère être de la précipitation. A cet égard, il se demande s'il ne convient pas d'attendre la décision fédérale puisque vingt jours en sus du congé prévu par le droit fédéral serait pour lui inenvisageable. En l'état, il n'entrera pas en matière sur le projet de loi.

Dans un ordre d'idées similaires, un neuvième commissaire ne s'oppose pas non plus à une amélioration des situations familiales et note également que certains changements sont désormais nécessaires au vu de l'évolution de la société. Néanmoins, en passant de cinq à vingt jours de congé paternité, il estime que le cadeau fait au personnel de l'administration cantonale est conséquent et qu'il serait gêné de voir la durée prévue au niveau fédéral s'y ajouter. De son point de vue, ce sont bien les PME, non les grandes entreprises, qui maintiennent l'économie du pays et elles ne pourront jamais octroyer autant de jours de congé à leurs collaborateurs. Enfin, s'appuyant sur l'exemple de la Ville de Lausanne, il suggère que ces congés puissent être pris de façon fractionnée, soit quelques jours après l'accouchement, puis le solde dans l'année qui suit la naissance.

A ce sujet, Cheffe du DIRH note que le projet tel que défini à l'heure actuelle prévoit que les modalités du congé paternité doivent être fixées par voie réglementaire et qu'il pourrait y avoir un fractionnement de ce dernier. Ces conditions devront également être définies, cas échéant, pour les couples de même sexe. Il n'y a donc aucune obligation de prendre les vingt jours de congé en bloc. En outre, il convient de souligner que sur un peu plus de 38'000 personnes travaillant dans l'Administration cantonale au sens large, environ 400 d'entre elles deviennent père chaque année. De plus, la Conseillère d'Etat ajoute que ce congé n'est pas obligatoire et que certaines personnes ne le prendront que partiellement, voire pas du tout. Néanmoins, il s'agit d'entendre la légitime aspiration des jeunes familles à pouvoir disposer de quelques jours auprès de

leur(s) enfant(s) à la naissance, ce d'autant plus que l'Etat de Vaud a les moyens de financer le passage à un congé paternité estimé annuellement à environ 2,1 millions de francs dès 2022 (cf. point 4.2).

Déclarant ses intérêts en tant que membre du comité de *Pro Familia Vaud*, le troisième intervenant se dit sincèrement sensible aux probables et légitimes frustrations du côté des PME et il convient de ne pas les faire contribuer au présent projet de congé paternité. Par ailleurs, il souhaite rappeler que les Député-e-s sont également co-porteuses et co-porteurs des prestations du canton et se doivent de réfléchir à comment l'Etat de Vaud peut rester un employeur attractif.

Au tour de la deuxième intervenante de s'interroger sur la signification de trente jours de congé paternité dans la carrière professionnelle d'un père. Aujourd'hui, et de manière générale, les deux parents doivent travailler, c'est pourquoi il est nécessaire de suivre l'évolution de la société et de ne pas niveler vers le bas en maintenant la position des pères hors de la famille.

Souhaitant faire part de son expérience en tant que jeune père et agriculteur indépendant, un dixième commissaire évoque avoir dû prendre des jours de congé afin de pouvoir assister sa femme après son accouchement. Cependant, il estime que la natalité est un choix fait par les familles qui doivent ensuite l'assumer jusqu'au bout. Dès lors, il se demande pourquoi ce congé ne pourrait pas être pris sur les jours de vacances des collaborateurs.

Insistant sur le fait qu'il n'est pas opposé à un congé paternité de vingt jours, le premier intervenant se dit toutefois être contre le cumul du projet cantonal et du fédéral, car il considère que cette addition serait excessive. Il juge qu'il s'agirait d'un nouvel avantage octroyé à des fonctionnaires qui en possèdent déjà passablement et il serait honteux d'en donner davantage à ceux-ci avant le reste de la population.

Selon un onzième commissaire, il est dommage que l'EMPL ne fasse pas au moins mention de la situation des PME par rapport au congé paternité, mais également au congé maternité qui représente toujours un défi pour ces entreprises. Personnellement favorable à l'instauration d'un congé paternité de vingt jours, il s'interroge cependant, à l'instar de certains de ses préopinants, sur la précipitation liée à cet EMPL et se demande aussi s'il ne serait pas opportun d'attendre le sort réservé au projet de loi de niveau fédéral.

En réponse à ces observations, la représentante du gouvernement insiste à nouveau sur le fait qu'il s'agit de concevoir une politique d'employeur qui mette en œuvre des mesures attractives pour les jeunes générations. Il n'est pas ici question d'établir un comparatif avec l'ensemble des entreprises vaudoises ou encore les autres cantons, mais d'une modification touchant la LPers-VD. Cette augmentation du nombre de jours relatif au congé paternité est fortement revendiquée depuis des années par les employés de la fonction publique, c'est pourquoi elle ne comprend pas l'argument lié à la précipitation, d'autant plus que la réponse à cette demande est échelonnée sur trois ans. Par conséquent, la seule question pertinente consiste à savoir s'il convient de conserver un congé paternité s'élevant à cinq jours ou de l'augmenter à vingt jours. Enfin, la Cheffe du DIRH souligne que le coût de ce dispositif a été calculé de manière maximaliste, étant donné que la grande majorité des postes impactés ne solliciteront pas de remplacement.

La sixième intervenante se déclare agacée par cette fronde menée contre les fonctionnaires puisque les conditions-cadres sont souvent meilleures dans le secteur privé. Selon elle, pour que le congé paternité devienne universel, il est nécessaire que des entreprises ainsi que des institutions publiques le mettent en vigueur. Cette mesure répond à une véritable attente de la part des familles et le canton a ainsi un devoir d'exemplarité à jouer. De surcroît, les premiers instants de vie sont essentiels dans le développement de l'enfant et de la constitution du lien parental, c'est pourquoi il est important que les pères participent à ces moments. Enfin, il existe des temps politiques qui font que, parfois, des objets très similaires soient à la fois examinés au niveau fédéral et cantonal, d'autant que ce n'est pas la première fois que cette question arrive sur la table du Parlement.

Relativisant les affirmations de sa préopinante, le huitième intervenant remarque qu'en qualité de Député il se doit de défendre l'ensemble des citoyen-e-s du canton et pas uniquement les employé-e-s de l'Etat de Vaud. Par ailleurs, il souhaite mettre en lumière les problématiques afférentes aux remplacements dans les PME qui sont parfois tout simplement impossibles, en particulier pour les postes de spécialistes.

Quant à la quatrième intervenante, elle se dit dérangée par la phrase suivante contenue dans cet EMPL : « *étant précisé qu'un tel congé s'appliquerait en sus de celui qui serait prévu par le droit fédéral* » (cf. point 2). Tout comme certains de ses préopinants, elle n'est pas contre la durée de vingt jours de congé paternité prévue par le présent projet de loi, mais se dit opposée à tout cumul avec l'éventuelle législation fédérale.

Considérant également que les vingt jours de congé paternité sont légitimes, une douzième commissaire va dans le même sens que sa préopinante en s'opposant à l'idée au cumul des différentes modalités du congé de paternité.

Pour rendre justice à cette requête, la Cheffe du DIRH estime qu'un amendement à l'article 35, alinéa c, reviendrait à dire que l'Etat employeur octroie vingt jours de congé paternité, indépendamment du droit fédéral.

Afin de trouver un compromis et de satisfaire l'ensemble des membres de la Commission, la deuxième intervenante souhaite que l'entrée en vigueur des vingt jours de congé paternité prévus par le présent EMPL s'effectue dès 2020. Par conséquent, elle proposera la suppression des articles 2 et 3 du projet de loi.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

Seuls les points ayant suscité une discussion sont mentionnés ci-dessous.

1.3 Perspectives

Une commissaire aurait souhaité avoir le détail de ce qui a été négocié dans le cadre de la « *Stratégie fiscale 2022 et mesures d'impulsion* »

La Conseillère d'Etat indique qu'un communiqué de presse datant du 6 juin 2018 contient l'ensemble de ces informations, ainsi qu'un dossier de présentation¹.

1.4 Modalités visant à mener une politique publique novatrice

Une autre commissaire souhaite comprendre pourquoi « *le congé de paternité ne serait pas prolongé en cas de naissances multiples ou d'hospitalisation du nouveau-né* »

La représentante du gouvernement répond qu'il existe un congé pour enfant malade se montant à cinq jours par année, ainsi qu'un congé pour proches aidant qui s'élève à douze jours annuels.

En complément, la Juriste au SPEV précise que l'article 83, alinéa 1 du Règlement d'application de la Loi sur le personnel de l'Etat de Vaud (RLPers-VD) stipule que le collaborateur a droit à deux jours de congé « *pour d'autres circonstances de famille importantes* ». L'alinéa 2 du même article prévoit que « *A titre exceptionnel, le service peut accorder d'autres congés de courte durée jusqu'à dix jours ouvrables dans des circonstances particulières* »².

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES

Suivant différents avis émis au cours de la discussion générale, un commissaire propose d'amender l'article 35, alinéa 1, lettre c, en supprimant la toute fin de l'énoncé.

Parallèlement, comme annoncé à l'issue de la discussion générale, une commissaire propose que l'entrée en vigueur des vingt jours de congé paternité prévue par le présent EMPL s'effectue dès 2020, ce qui reviendrait dès lors à supprimer les articles 2 et 3 du projet de loi.

Dès lors, une deuxième commissaire juge qu'il serait admirable que la Commission aille dans le sens d'un tel consensus.

¹ [Stratégie fiscale 2022 et mesures d'impulsion du Conseil d'Etat](#), Communiqué du Conseil d'Etat daté du 6 juin 2018, site web de l'Etat de Vaud

² [Règlement d'application de la loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud](#), Base législative vaudoise

Article 35

Amendement du premier intervenant

- c. un congé de paternité de vingt jours ouvrables, ~~en sus du congé de paternité prévu par le droit fédéral.~~

Au vote, l'amendement proposé est accepté à l'unanimité des membres présents.

L'article 35, tel qu'amendé par la Commission, est accepté à l'unanimité des membres présents.

Article 2

Amendement de la deuxième intervenante

~~Art. 2~~

¹ ~~Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 1, la durée du congé de paternité accordé aux collaborateurs de l'Etat de Vaud, en sus du congé de paternité prévu par le droit fédéral, est fixée comme suit, en dérogation à l'article 35, alinéa 1, lettre c LPers:~~

² ~~Dès le 1er janvier 2020: dix jours ouvrables~~

³ ~~Dès le 1er janvier 2021: quinze jours ouvrables.~~

Au vote, l'amendement proposé est accepté par 12 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

En conséquence, l'article 2 du présent projet de loi est supprimé.

Article 3

Amendement de la deuxième intervenante

~~Art. 3~~

¹ ~~Les articles 2 à 4 entrent en vigueur le 1er janvier 2020.~~

² ~~L'article 1 entre en vigueur le 1er janvier 2022.~~

Au vote, l'amendement proposé est accepté par 12 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

En conséquence, l'article 3 du présent projet de loi est supprimé.

Article 4

Trois commissaires annoncent vouloir déposer des propositions d'amendements (soit A, B et C)

(A) Amendement de la deuxième intervenante

~~Art. 4~~

«¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte, conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2020 ~~conformément à l'article 3.~~ »

(B) Amendement du premier intervenant

~~Art. 4~~

«¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte, conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021 ~~conformément à l'article 3.~~ »

(C) Amendement d'un troisième intervenant

Art. 4

«¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte, conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur ~~conformément à l'article 3.~~ »

*Dans un premier temps, le Président de la Commission oppose les amendements A et B.
Au vote, l'amendement A est préféré à l'amendement B par 12 voix contre 2 et 1 abstention.*

*Dans un second temps, le Président de la Commission oppose les amendements A et C.
Au vote, l'amendement C est préféré à l'amendement A par 8 voix contre 6 et 1 abstention.*

L'article 4, tel qu'amendé par la Commission, est accepté à l'unanimité des membres présents.

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE LOI

La commission accepte le projet de loi, tel qu'amendé, par 14 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention.

7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE LOI

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de lois par 14 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention.

Moudon, le 20 juin 2020.

*Le rapporteur :
(Signé) Felix Stürner*