

**Réponse du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'interpellation Mireille Aubert –
Un bébé... des jumeaux... des triplés et toujours le même congé maternité ?**

Rappel de l'intervention parlementaire

Quand on attend un seul bébé, on est déjà fatiguée après neuf mois de grossesse, même si tout se passe bien. On rentre à la maison après quelques jours et le congé maternité de 14 semaines — quatre ou cinq mois si on allaite son bébé et que l'on est employée de l'Etat de Vaud — n'est pas superflu.

Mais si on porte deux bébés, ou plus, la situation est complètement différente. Les risques de complications pendant la grossesse sont beaucoup plus grands, la fatigue aussi. Quant au retour à domicile, il est nettement plus rock and roll, tout est multiplié par le nombre d'enfants, deux le plus souvent. En revanche les câlins et les heures de repos de la maman, surtout si elle allaite ses bébés, sont réduits dans les mêmes proportions.

En 2011, 7953 bébés sont nés dans le canton de Vaud, dont 286 naissances gémellaires et neuf de triplés ou davantage. Ces chiffres sont en légère diminution par rapport aux deux années précédentes.

Les grossesses multiples sont des grossesses à risque. Elles doivent être surveillées de près. La future maman peut faire de l'hypertension artérielle, elle doit se reposer plus qu'une autre femme enceinte. L'accouchement par voie basse est possible, mais il arrive que l'obstétricien doive procéder à une césarienne. Fatigue de la grossesse, suites d'une opération, tout justifie un congé maternité plus long en cas de grossesse multiple.

Soucieuse du bien-être et de la protection des femmes enceintes de deux enfants et plus, je me permets d'interpeller le Conseil d'Etat et je lui pose les questions suivantes :

- 1. Le Conseil d'Etat est-il conscient de la particularité d'une grossesse multiple ?*
- 2. Peut-il envisager une réflexion permettant aux femmes attendant deux enfants ou plus de bénéficier d'un congé maternité plus important que celui prévu actuellement ?*

D'avance, je remercie le Conseil d'Etat de sa réponse.

*Souhaite développer.
(Signé) Mireille Aubert*

Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

En 2019, l'on pouvait compter 2'852 naissances de jumeaux et 66 de triplés sur 86'172 naissances vivantes en Suisse. Sous l'effet conjoint de l'augmentation de l'âge des femmes à la maternité et du recours plus fréquent à la procréation médicalement assistée, le nombre de naissances multiples a connu une progression importante depuis les années 1990. Le nombre d'enfants issus d'une naissance multiple a augmenté de 54% en 20 ans en Suisse : il était de près de 24 enfants sur 1'000 en 1990, pour passer à 37 enfants sur 1'000 en 2010. Il est de 34 enfants sur 1'000 en 2019. Dans le canton de Vaud, sur les 8'607 naissances vivantes enregistrées en 2019, 270 ont été des naissances multiples, soit près de 31 naissances multiples pour 1000 naissances vivantes. Il s'agit pour la plupart du temps de naissances gémellaires, les naissances de triplés étant rares (environ 30 ces 10 dernières années sur Vaud) et les naissances de quadruplés et plus rarissimes¹.

Protection de la maternité et dispositif fédéral

La grossesse et la maternité sont des moments nécessitant une protection particulière des employées. Il s'agit de protéger la santé de l'enfant et de la mère, d'une part, et, d'autre part, de garantir le maintien du contrat de travail et la continuité du revenu d'activité, souvent nécessaire pour assurer la sécurité matérielle de la famille. Le congé de maternité rémunéré permet ainsi à la mère de se remettre de la grossesse et de l'accouchement et de s'occuper pleinement du ou des nouveau-nés durant les premières semaines de vie, tout en la protégeant contre les discriminations professionnelles et en lui garantissant un revenu.

L'Union européenne fixe la durée minimale du congé de maternité à 14 semaines prises en continu, réparties avant et après l'accouchement. Cette durée minimale est largement dépassée par la plupart des pays européens. L'Organisation internationale du travail (OIT) prescrit un congé de maternité d'une durée minimale de 14 semaines. Elle recommande cependant d'en porter la durée à 18 semaines et de le prolonger en cas de naissances multiples ; des allocations devraient en outre pouvoir couvrir le gain antérieur de la mère.

En Suisse, la Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr) prévoit (art. 35a, al. 3) une période de protection de 16 semaines après l'accouchement afin de réduire au maximum la pénibilité du travail et toute mise en danger de la santé de la mère et de l'enfant. Durant les huit premières semaines, la mère a l'interdiction de travailler ; les huit suivantes, elle ne peut être occupée que si elle y consent. Pendant toute la grossesse et les seize semaines qui suivent l'accouchement, la travailleuse bénéficie d'une protection contre le licenciement (art. 336c, al.1, litt.c CO) (après le temps d'essai). En outre, la LTr prévoit des mesures de protection contre la pénibilité du travail de la femme enceinte, accouchée et qui allaite, qui obligent l'employeur à proposer des activités de remplacement et à aménager les conditions de travail. D'autre part, des dispositions particulières sont prévues pour favoriser la poursuite de l'allaitement lors de la reprise d'activité. L'art. 36 LTr oblige aussi l'employeur à tenir compte de la situation particulière des employés qui ont des responsabilités familiales, lorsqu'il fixe leurs horaires de travail (durée du travail et du repos).

Depuis le 1^{er} juillet 2005, les femmes salariées, indépendantes ou percevant des indemnités chômage, peuvent prétendre à un congé de maternité de quatorze semaines (98 jours) au moins après l'accouchement (art. 329f CO). Ce congé doit être pris en une seule fois et ne peut être fractionné. Pendant le congé, la loi fédérale sur les allocations perte de gain prévoit le versement d'une allocation de maternité représentant le 80% du revenu acquis avant l'accouchement, jusqu'à un plafond de CHF 196.- par jour (art. 16e et 16f LAPG). Le financement est assuré par les cotisations des employeurs et des assurés soumis à l'obligation de payer des cotisations à l'AVS.

La loi fédérale sur le travail (LTr) règle de manière exhaustive le droit aux congés. Les cantons n'ont aucune compétence en la matière, ils peuvent cependant, par une législation spécifique, introduire une allocation de maternité de plus longue durée ou une meilleure couverture de la perte de gain. Ils peuvent aussi prévoir une allocation en cas d'adoption (art. 16h LAPG). Pour financer ces prestations supplémentaires, ils ont le droit de prélever des cotisations particulières au titre des APG. Seul le canton de Genève complète le régime fédéral par un régime d'allocations de maternité (LAMat) plus généreux quant à la durée - 16 semaines (112 jours), et à leur montant (une allocation minimale de CHF 62.- par jour, avec un plafond journalier de CHF 329.60).

Des dispositions plus favorables peuvent également être convenues en faveur des travailleuses, par le biais d'un contrat ou d'une convention collective de travail. Ainsi, l'employeur peut continuer à verser pendant la durée du congé de maternité les 20% du salaire non couvert par les allocations perte de gain. Il peut également octroyer un congé allant au-delà des quatorze semaines prescrites, avec ou sans droit au salaire.

¹ « Naissances dans le canton : des parents plus âgés et moins souvent mariés » dans Numerus, no 4, Statistique Vaud, juin 2020.

Par exemple, l'Etat de Vaud octroie à ses employées un congé de maternité de 4 mois, ainsi qu'un congé d'allaitement supplémentaire d'un mois. La grande majorité des administrations cantonales prévoit un congé de 16 semaines. Le canton de Genève a quant à lui introduit un congé de 20 semaines pour ses employées. 9 cantons octroient un congé supplémentaire en cas d'allaitement.

Le 27 septembre 2020, le peuple adoptait en votation populaire le contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale « Pour un congé de paternité raisonnable – en faveur de toute la famille ». Par conséquent, dès le 1^{er} janvier 2021, les pères exerçant une activité lucrative ont droit à un congé de paternité de deux semaines dans les six premiers mois suivant la naissance de leur enfant. Pendant cette période, ils peuvent toucher des allocations pour perte de gain couvrant le 80% du revenu moyen soumis à l'AVS qu'ils réalisaient avant la naissance, mais au plus CHF 196.- par jour. L'allocation est régie, comme pour l'allocation de maternité, par la loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG). Les employeurs peuvent bien entendu prévoir des congés plus longs. Ainsi, l'Etat de Vaud accorde désormais un congé de paternité de 20 jours au total.

Les dispositifs cantonaux

Par son allocation cantonale de maternité (art. 20 et suivants LVLAfam), financée par le canton et les communes, le canton de Vaud assure la sécurité matérielle des mères après l'accouchement et des parents en cas d'adoption. Elle permet, d'une part, d'octroyer une allocation perte de gain selon les normes des APG fédérales aux mères qui en sont exclues car elles n'en remplissent pas les conditions d'assurance, ainsi qu'aux parents adoptifs. D'autre part, en cas d'insuffisance du revenu familial (limites PC AVS/AI), une allocation forfaitaire de CHF 360.- peut être octroyée indépendamment d'une activité lucrative. L'allocation est accordée pour une durée de 6 mois. Elle peut être prolongée de 1 à 6 mois supplémentaires si la santé de la mère ou de l'enfant rend nécessaire la présence constante de la mère ou du parent adoptif au foyer. En cas d'handicap nécessitant la présence constante d'un parent au foyer, l'allocation peut être prolongée une nouvelle fois jusqu'à 24 mois au plus.

En 2019, 2'156 mères ont pu bénéficier d'une allocation en cas de maternité sous conditions de ressources. Parmi celles-ci, 1'564 ont bénéficié uniquement de l'allocation de base de CHF 330.- et 592 ont bénéficié d'une allocation avec perte de gain. De plus, 7 mères ont pu obtenir l'allocation de remplacement de l'APG fédérale et 3 parents ont reçu une allocation en cas d'adoption. Au total, les montants octroyés en 2019 s'élèvent à près de 5.9 millions de francs.

En particulier, 47 décisions d'octroi d'allocation de maternité ont concerné des naissances multiples (dont 1 naissance de triplés), pour lesquelles 32 allocations de base ont été versées et 15 allocations avec perte de gain.

L'on rappellera, par ailleurs, que le canton de Vaud connaît une allocation de naissance de CHF 1'500.- (art. 3, al.3 LVLAfam). Cette allocation est doublée pour chaque enfant en cas de naissances multiples. Ainsi, pour la naissance de jumeaux un montant total de CHF 6'000.- est versé.

Par ailleurs, le dispositif cantonal des Prestations complémentaires pour familles permet de soutenir les familles disposant de faibles revenus par une allocation mensuelle et d'octroyer des aides financières uniques et ponctuelles à des familles de conditions modestes qui doivent faire face à des dépenses exceptionnelles, par exemple en lien avec la maladie d'un enfant ou d'un parent. Une aide peut donc également être octroyée sur demande dans des situations de naissances gémellaires en lien avec des frais particuliers ou une diminution de ressources.

Réponse aux questions

1. Le Conseil d'Etat est-il conscient de la particularité d'une grossesse multiple ?

Le Conseil d'Etat est conscient des particularités d'une grossesse multiple et soucieux des difficultés qui peuvent y être liées. Les modifications physiologiques maternelles décrites dans les grossesses uniques sont en effet accentuées lors de grossesses gémellaires, ainsi que les conséquences après la naissance, lors du retour à domicile. Ces grossesses se caractérisent aussi par un doublement du risque de complications liées à l'accouchement ou de fausse-couche. L'accouchement est très souvent prématuré (dans 55% des cas selon les données de l'Office fédéral de la statistique en 2019), ce qui augmente le risque de morbidité et de mortalité pour les enfants ou de retards de croissance d'un ou des deux jumeaux.

Si l'arrivée d'un ou de plusieurs enfants constitue le plus souvent un événement heureux dans la vie d'une famille, elle entraîne aussi de profonds bouleversements. Les premières semaines après l'accouchement sont souvent décrites comme une phase de surmenage et d'épuisement pour les mères avec également un risque de dépression post-partum. L'arrivée d'un enfant va également de pair avec une réorganisation de la vie familiale et les parents doivent faire face à une multitude de nouvelles tâches et responsabilités liées aux besoins du nourrisson. En cas de naissance gémellaire, ces préoccupations sont accentuées.

2. Peut-il envisager une réflexion permettant aux femmes attendant deux enfants ou plus de bénéficier d'un congé maternité plus important que celui prévu actuellement ?

Les dispositifs déployés au niveau fédéral et cantonal permettent d'assurer la sécurité matérielle des mères et des pères de familles après la naissance d'un ou plusieurs enfants. D'autre part, plusieurs adaptations devront permettre d'améliorer encore le dispositif de l'allocation perte de gain maternité fédérale : lors d'une adoption et en cas de séjour prolongé du ou des nouveau-nés à l'hôpital. Le Conseil d'Etat relève cependant que si des améliorations ont été apportées afin d'assurer une meilleure prise en charge de l'enfant par ses deux parents après la naissance, une protection particulière des mères lors d'une naissance multiple fait défaut. Par ailleurs, le Conseil fédéral s'est déjà exprimé contre le rallongement du congé maternité (notamment avant l'accouchement) en répondant à différentes interventions parlementaires.

Ne disposant pas de compétences pour déployer des congés maternité spécifiques en cas de naissances multiples, le Conseil d'Etat peut cependant proposer dans le cadre du dispositif d'allocation cantonale de maternité des prestations particulières. Dès lors, conscient des difficultés liées aux grossesses multiples, le Conseil d'Etat s'engage, dans le cadre de la réponse au postulat Claire Attinger Doepper et consorts – Aides à la famille (18_POS_075) : pour une centralisation des aides financières, à proposer au Grand Conseil une modification de l'allocation cantonale de maternité permettant d'accorder une allocation complémentaire de deux semaines en cas de naissance multiple. Destinée aux femmes salariées ou indépendantes, elle compléterait l'allocation fédérale en cas de maternité de 14 semaines.

Cette allocation serait calculée conformément à la loi fédérale sur les allocations perte de gain en cas de service et de maternité (LAPG) et serait subsidiaire aux prestations équivalentes versées par l'employeur ou par une assurance sociale ou privée. Ainsi, dans tous les cas de naissance multiple, les mères domiciliées dans le canton disposeraient d'un congé rémunéré de 16 semaines au minimum, ce qui correspond à la période de protection fixée par la loi sur le travail. Le coût de cette prestation est estimé à CHF 320'000.- par an au maximum. Il serait financé par le budget ordinaire de l'allocation de maternité, à budget constant. Pour le surplus, ce projet nécessiterait des discussions avec les partenaires sociaux, le moment venu.

Dans l'intervalle, le dispositif cantonal des prestations ponctuelles pour familles prévu par la LPCFam peut continuer à intervenir au cas par cas et sous conditions de ressources pour des situations nécessitant un soutien ponctuel.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 10 mars 2021.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean