

## Congé maternité

Votation sur la révision de la loi sur les allocations pour perte de gain (APG)

---

30 août 2004

Numéro 32

# dossierpolitique

---



## Congé payé en cas d'assurance maternité : quatrième tentative

L'un des objets de votation du 26 septembre 2004 porte sur la révision de la loi sur les allocations pour perte de gain ; il s'agit d'une quatrième tentative d'introduire en Suisse un congé maternité payé pour les mères qui exercent une activité lucrative. Ce projet protégerait les femmes qui travaillent contre la perte de gain en cas de maternité. En même temps, les allocations pour perte de gain et les indemnités en cas de service seront adaptées à la réforme Armée XXI.

La Suisse est le seul pays européen qui ne connaît pas l'assurance maternité. Il existe depuis 1945 un mandat constitutionnel clair d'introduire une assurance maternité. La Constitution adoptée en 1999 par le peuple et les cantons prévoit toujours l'institution d'une assurance maternité. A trois reprises déjà, le peuple a rejeté les projets de l'Assemblée fédérale.

### Les projets d'assurance maternité

En matière de dispositions de protection des femmes enceintes au travail, la Suisse a joué un rôle de pionnier en introduisant au 19<sup>e</sup> siècle déjà des temps de pause dans les premières lois sur les fabriques.

La "Lex Forrer" (loi fédérale sur l'assurance maladie et accidents comprenant l'assurance militaire) qui prévoyait, outre la "protection normale" des femmes enceintes et des mères en cas de maladie, le droit à des indemnités de maternité a toutefois été rejetée par le peuple en 1900 lors d'un vote référendaire.

Certes, la loi fédérale sur l'assurance maladie et accidents de 1918 (LAMA) prévoyait que toute femme avait droit à au moins 6 semaines de prestations de soins après la naissance. Mais à l'époque, peu de femmes étaient affiliées à une caisse maladie.

Dans les années de guerre, la priorité allait à la création d'une assurance vieillesse et survivants, de sorte que ce sont les milieux catholiques conservateurs qui déploieront des efforts, vers 1945, en vue de la création d'une assurance maternité qui devait concrétiser le mandat constitutionnel.

### Mandat constitutionnel

Le 25 novembre 1945, le peuple acceptait un contre-projet du Conseil fédéral, l'article constitutionnel 34quinquies, al.4, sur la protection de la famille, avec 76% de voix favorables.<sup>1</sup> L'article constitutionnel chargeait le

législateur d'instituer une assurance maternité et lui attribuait les fonctions suivantes :

1. la compétence de la déclarer obligatoire en général ou pour certains groupes de population ;
2. la compétence d'astreindre même des personnes qui ne sont pas au bénéfice de prestations de l'assurance à payer des cotisations ;
3. la possibilité d'accorder des subventions fédérales dont le montant pourrait dépendre de prestations appropriées des cantons.

### « Pour une meilleure assurance maladie »<sup>4</sup>

Le peuple a rejeté le 8 décembre 1974 l'initiative populaire « Pour une meilleure assurance maladie », lancée par le Parti socialiste et l'Union syndicale suisse. Elle prévoyait l'obligation générale de s'assurer, des prestations de soins intégrales en cas de maternité et une indemnité journalière d'au moins 80% du salaire antérieur pendant le congé de maternité.

### « Pour une protection efficace de la maternité »

L'initiative déposée en 1980 « Pour une protection efficace de la maternité » demandait un congé maternité de 16 semaines avec pleine compensation du salaire pour les personnes exerçant une activité lucrative ou une indemnité journalière appropriée pour les personnes sans activité lucrative, un congé maternité d'au moins 9 mois avec protection contre les licenciements et des prestations d'assurance indépendantes du revenu, et enfin la couverture de tous les coûts médico-pharmaceutiques et hospitaliers. Ce projet devait être financé selon le principe de l'AVS, par des prélèvements en pourcentage des salaires, et par des contributions des pouvoirs publics.

Le 2 décembre 1984, le peuple a rejeté cette initiative populaire à une écrasante majorité de 84%.

<sup>1</sup> « La Confédération instituera, par la voie législative, l'assurance maternité. Elle pourra déclarer l'affiliation obligatoire en général ou pour certains groupes de la population et

astreindre à verser des contributions même des personnes non qualifiées pour bénéficier des prestations de l'assurance. Elle peut faire dépendre ses prestations financières d'une participation équitable des cantons. »

Le Conseil fédéral avait également proposé de rejeter l'initiative, vu qu'il envisageait d'améliorer la protection de la maternité dans le cadre de la révision partielle de l'assurance maladie qui répondait à de nombreux postulats de l'initiative. Mais la révision partielle de l'assurance maladie et maternité a également été rejetée en 1987 par 71% des votants suite à une demande de référendum, de sorte qu'une réglementation de la protection de la maternité restait ouverte.

### **Loi fédérale sur l'assurance maternité**

En 1994 déjà, un avant-projet de loi fédérale sur l'assurance maternité était mis en consultation. Il prévoyait les points suivants :

1. assurance perte de gain obligatoire pour les mères salariées et indépendantes ;
1. congé de maternité de 16 semaines après la naissance ou congé d'adoption de 4 semaines pour les mères ou les pères ;
2. financement à raison de 0,4% du salaire (au maximum 0,5%, payé pour moitié par les employeurs et les salariés).

Les organisations d'employeurs ont refusé en consultation ce projet salué dans de larges milieux. Elles critiquaient notamment l'incorporation dans le projet des mères n'exerçant pas d'activité lucrative et son modèle de financement. Les employeurs étaient opposés à toute augmentation des cotisations d'employeurs.

Le Parlement a néanmoins voté la loi fédérale sur l'assurance maternité en décembre 1998. Il prévoyait un congé maternité de 14 semaines pour les femmes exerçant une activité lucrative, avec un taux de compensation du gain de 80% ainsi qu'une prestation de base unique pour les mères de condition financière modeste. Lors de la votation populaire du 13 juin 1999, le peuple a catégoriquement rejeté l'assurance maternité par 61,6% des voix.

Ainsi tous les projets soumis au peuple à ce jour ont échoué parce qu'ils étaient en partie démesurément surchargés, à l'image de ce congé de maternité de 9 mois du projet de 1984, de la protection excessive contre les licenciements de 1987 et du congé d'adoption ainsi que de l'inclusion des mères n'exerçant pas d'activité lucrative dans le projet de 1999.

### **La protection des mères aujourd'hui**

A la fin des années 90, la situation était la même qu'il y a 50 ans. Diverses lois contiennent des dispositions de protection, mais qui ne sont pas harmonisées les unes avec les autres. Le versement de prestations pour perte de gain en cas de maternité ainsi que le volume de ces prestations dépendent très largement de la branche dans laquelle la

femme travaille ainsi que de son nombre d'années de service. L'obligation de verser le salaire prévue dans le Code des obligations se limite à trois semaines et se réfère exclusivement aux rapports de service. Toutefois, la loi interdit aux femmes de travailler pendant huit semaines après la naissance.

### **La loi sur le travail**

La loi sur le travail du 13 mars 1964 réglemente le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce et contient des dispositions visant à protéger les femmes enceintes et les mères qui allaitent. La loi interdit notamment le travail des mères dans les huit semaines qui suivent la naissance. En outre, les femmes enceintes et les mères qui allaitent et ne peuvent effectuer des travaux pénibles ou dangereux ont droit à 80% de leur salaire s'il n'est pas possible de leur proposer un autre travail équivalent.

### **Le droit des obligations**

L'obligation faite à l'employeur de verser le salaire en cas d'assurance maternité est réglementée dans le Code des obligations (CO) du 30 mars 1911. Mais celle-ci n'est pas coordonnée avec la durée de l'interdiction de travailler faite aux femmes selon la loi sur le travail.

Le droit au paiement du salaire est fondé sur le Code des obligations et la pratique des tribunaux en fonction des années de service. En changeant d'emploi, l'employée recommence à zéro avec ses années de service.

En outre, depuis 1989, le Code des obligations protège les femmes contre les licenciements pendant toute leur grossesse et 16 semaines après la naissance. Pourtant, les directives cantonales des tribunaux du travail diffèrent. Certaines conventions collectives de travail sont généreuses dans le paiement du salaire.

### **Loi sur l'assurance maladie**

La loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance maladie (LAMal) a apporté d'importantes améliorations de prestations en cas de maternité. L'assurance maladie couvre les mêmes prestations pour la maternité que pour la maladie. La durée des prestations légales en cas de maternité a été portée dans la LAMal de 10 à 16 semaines.

La LAMal réglemente aussi l'assurance facultative des indemnités journalières. Les femmes exerçant une activité lucrative qui ne sont pas suffisamment assurées par leur employeur peuvent contracter une assurance d'indemnités journalières (payante) auprès de leur caisse maladie.

### **Les dispositions de protection dans les cantons**

Après le refus prononcé par le peuple lors de la votation de 1999, divers cantons ont essayé d'aborder le problème au niveau cantonal.

C'est ainsi que le canton de Genève a adopté le 14 décembre 2000 une loi instituant une assurance maternité au 1er juillet 2001. L'application de cette assurance a été confiée aux caisses de compensation de l'AVS. Il s'agit d'une assurance pour perte de gain obligatoire, financée par les employeurs, les travailleurs et les indépendants. Les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative sont exclues de l'assurance. Les prestations sont versées pendant 16 semaines à partir du jour de la naissance.

Dans dix cantons (LU, SZ, UR, FR, SO, VD, VS, NE, GE et JU), des allocations de naissance sont versées aux salariés, parfois également aux indépendants, dans le cadre de la législation sur les allocations familiales.

Douze cantons (ZH, LU, GL, ZG, FR, SH, SG, GR, AG, TI, VD et NE) connaissent en outre des prestations versées en cas de besoin aux mères (et parfois aussi aux pères) jusqu'à un certain niveau de revenu, selon un système analogue à celui des prestations complémentaires.

Le taux d'activité des femmes ayant au moins un enfant de moins de six ans a progressé ces dernières années, de 40 à 62%. Certes, grâce aux dispositions mentionnées ci-dessus, de nombreuses femmes salariées bénéficient de meilleures prestations. Pourtant, l'Office fédéral des assurances sociales (OFS) estime que 30% environ des femmes

salariées qui mettent au monde des enfants sont insuffisamment couvertes contre la perte de salaire.

### Révision du régime des allocations pour perte de gain (APG)

Le régime des allocations pour pertes de gain remplace une partie de la perte de gain des personnes au service militaire ou au service civil. L'assurance, obligatoire, a été introduite en 1953. Elle est financée par le biais des cotisations salariales de toutes les personnes qui versent aussi des cotisations à l'AVS/AI (employeurs et salariés chacun pour moitié). Les recettes annuelles se sont montées en 2003 à 932 mio.fr., pour un total de dépenses de 703 mio.fr., d'où un excédent de 229 mio.fr. Les réserves de l'assurance se situent actuellement aux alentours de 2,3 mrd fr.

### Allocation de maternité dans le cadre de la révision des APG

En juin 2000, le Conseil national a chargé le Conseil fédéral dans une motion d'élaborer pour les femmes qui travaillent un modèle de congé maternité payé de 14 semaines, dont les 8 premières seraient financées par les em-

## Comparaison des réglementations actuelle et future

| Allocation pour perte de gain en cas de maternité | Réglementation actuelle  | Nouvelle réglementation (Art. 16b LAPG)   |
|---|--|---|
| Conditions donnant droit aux prestations          | <p>Selon le CO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Rapports de travail ayant duré au moins 3 mois ou activité lucrative pendant 3 mois au moins</li> <li>– Rapport de travail non résilié</li> </ul> <p>Paiement du salaire pour autant que ce droit n'ait pas déjà été consommé, par ex. en raison de maladie ou d'accident</p> | <p>Avant la naissance de l'enfant:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Versement de cotisations AVS pendant 9 mois au moins</li> <li>– Dont au moins cinq mois d'activité lucrative</li> </ul>     |
| Niveau d'indemnisation                            | Variable, suivant les dispositions du contrat de travail individuel, de la convention collective de travail ou du droit public   | 80% du revenu du travail moyen avant la naissance   |
| Durée des prestations                             | <p>Conformément au CO selon la durée des rapports de travail:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 3 semaines au minimum au cours de la première année;</li> <li>– Augmentée dès la 2e année selon la pratique des tribunaux cantonaux (barème bâlois, bernois ou zurichois)</li> </ul>  | <p>Indépendante de la durée des rapports de travail</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Jusqu'à la reprise (partielle ou totale) de l'activité lucrative</li> <li>– Au plus 14 semaines</li> </ul> |
| Coûts   | Environ 381 mio.fr.  | Environ 483 mio.fr.   |
| Financement                                       | Essentiellement l'employeur  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Réserves du fonds des APG</li> <li>– Cotisations paritaires des employeurs et des salariés</li> </ul>  |

ployeurs et les six autres par le régime des APG ou sous une autre forme. Le Conseil des Etats a adopté cette motion en décembre 2000.

Le 15 juin 2001, le Conseil fédéral a soumis à consultation deux propositions de congé maternité payé. En lieu et place de la solution d'assurance refusée par le peuple en 1999, une réglementation a été proposée dans le cadre du Code des obligations. Les deux options se distinguaient sur la durée du droit au salaire.

Dans l'option 1, le congé payé dépendait de la durée d'emploi auprès de chaque employeur; au cours des deux premières années de service, elle était de 8 semaines, le maximum de 14 semaines était atteint au cours de la 8<sup>e</sup> année de service. Dans l'option 2, toutes les mères exerçant une activité lucrative obtenaient un congé maternité de 12 semaines avec pleine compensation du salaire. Dans les deux cas, les coûts incombent à l'employeur.

**Initiative parlementaire « Révision de la loi sur les allocations pour pertes de gain. Extension du champ d'application aux mères exerçant une activité lucrative »**

Le 19 juin 2001, le conseiller national Pierre Triponez, conjointement avec les conseillères nationales Ursula Halter (UDC Berne), Jaqueline Fehr (PS Zurich) et Thérèse Meyer (CVP Fribourg), a déposé une initiative parlementaire largement soutenue au Conseil national et exigé l'instauration d'un congé de maternité financé via le régime des allocations pertes de gain (APG). Le projet propose de verser aux mères exerçant une activité lucrative 80% de leur salaire pendant les 14 semaines suivant la naissance. Le coût de ce congé serait assumé pour moitié par les travailleurs et les employeurs.

Le financement via les APG ne nécessite pas la création d'une nouvelle assurance sociale, il suffit pour cela d'étendre une assurance sociale existante.

La révision de la loi sur le régime des allocations pour pertes de gain en faveur des personnes servant dans l'armée, le service civil ou dans la protection civile a été approuvée par les Chambres fédérales le 3 octobre 2003 par 146 voix contre 41 au Conseil national et 31 voix contre 6 au Conseil des Etats.

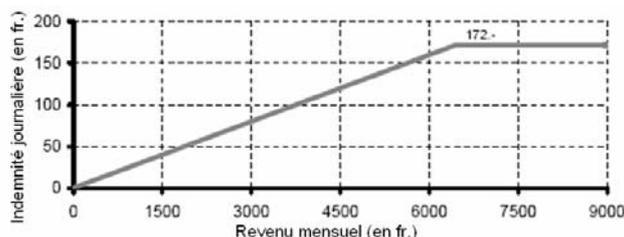
**Contenu du texte de loi révisé**

Le texte de loi révisé prévoit essentiellement les adaptations suivantes :

- augmenter l'indemnité de base de 65% à 80% et réduire l'allocation pour enfant à 8% afin d'éviter une indemnisation excessive ;
- augmenter l'allocation pour recrues de 43 fr. à 54 fr. ;

- introduire une allocation APG pour les conscrits qui participent à un recrutement dans un centre de recrutement suisse ;
- améliorer le régime des allocations pour les cadres en service long ;
- mettre les personnes engagées dans la protection civile sur un pied d'égalité avec les recrues durant l'instruction de base ;
- instaurer 14 semaines de congé de maternité payé pour les mères qui exercent une activité lucrative ;
- introduire des indemnités journalières pour le congé de maternité payé (172 fr. max. ; le montant maximal représente un revenu de 6450 fr.); les indemnités se montent à 80% du revenu moyen ;
- supprimer les assurances indemnités journalières existantes. En revanche, les conventions collectives de travail qui prévoient des prestations supplémentaires gardent leur validité ;
- accorder ces droits aux femmes considérées comme des travailleuses, à celles qui travaillent dans l'entreprise de leur mari en échange d'un salaire en espèces et à celles exerçant une activité lucrative indépendante – les paysannes aussi ;
- faire débiter le droit aux allocations le jour de l'accouchement ;
- renoncer aux allocations pour enfant, aux allocations d'exploitation et aux allocations d'entretien ;
- faire disparaître le droit aux allocations avec la reprise de l'activité lucrative.

**Allocation de maternité**



**Coût actuel des congés de maternité payés**

|  |          |
|--|----------|
| Coûts assumés par l'employeur                                  | 352 mio. |
| Coûts assumés par le travailleur<br>(prime d'assurance privée) | 29 mio.  |
| Total  | 381 mio. |

Source : rapport de la CSSS-N du 3 octobre 2002

**Coût du congé de maternité (sans l'effet de l'augmentation des contributions)**

|                              |      | Répartition |  |
|------------------------------|------|-------------|--|
|                              |      | Employeurs  | Employés, travailleurs indépendants et personnes sans activité lucrative |
| Réglementation en vigueur    |      |             |  |
| – en mio.fr.                 | 382  | 353         | 29 (employés seulement)  |
| – en % de la masse salariale | 0,14 | 0,13        |  |
| Coût selon le projet         |      |             |  |
| – en mio.fr.                 | 482  | 217         |  |
| – en % de la masse salariale | 0,18 | 0,08        |  |
| Différence                   |      |             |  |
| – en mio.fr.                 | 101  | -136        | 237  |
| – en % de la masse salariale | 0,04 | 0,05        | 0,09   |

**Conséquences sur l'économie**

Bien que la Suisse ne connaisse pas de véritable assurance maternité pour l'instant, les congés de maternité occasionnent quelque 382 mio.fr. de coûts par an. L'employeur en assume la part du lion, c'est-à-dire 353 mio.fr.

Les coûts pour l'économie liés à l'introduction d'un congé de maternité payé varient fortement d'une branche à l'autre. Les branches de l'économie qui emploient un nombre supérieur à la moyenne de femmes jeunes assument une part élevée des coûts.

Les paiements se fondent, d'une part, sur les dispositions du CO et, d'autre part, sur les conventions collectives et les contrats de travail.

C'est principalement l'employeur qui est responsable du financement de ces congés de maternité. Il a la possibilité de conclure des assurances indemnités journalières. Les travailleurs aussi peuvent conclure des assurances indemnités journalières.

Telles que prévues dans la révision du régime des APG, les dépenses annuelles pour l'allocation de maternité s'élèveraient à 483 mio.fr., celles pour les personnes servant dans l'armée à 62 mio.fr., celles occasionnées par l'allocation pour recrues à 26 mio.fr., y compris les adaptations découlant d'Armée XXI et de la réforme de protection civile à 4 mio.fr., soit 575 mio.fr. au total. Les dépenses supplémentaires effectives pour les congés de maternité se monteraient donc à quelque 100 mio.fr., le reste, 382 mio.fr., est redistribué ou financé différemment. L'employeur n'assumerait plus que la moitié des coûts associés au congé de maternité. Ainsi, même si le projet augmente modérément le coût total du congé de maternité, les coûts assumés par l'employeur diminueraient de 136 mio.fr. environ.

Les réserves accumulées dans le fonds des APG suffiraient à financer le congé de maternité ces prochaines années. Ensuite, en 2008, il faudrait relever la cotisation aux APG de 3% à 4% et en 2011/2012 de 4% à 5%.

Le financement du congé de maternité ne s'appuie pas sur les recettes fiscales. La révision coûterait en tout et pour tout 1% du salaire aux employeurs et autant aux employés, ce qui représente 270 mio.fr. par an environ (état 2003).

Grâce au financement paritaire, les employeurs de nombreuses branches de l'économie bénéficieraient d'allègements par rapport à la situation actuelle. Le secteur du bâtiment constituerait toutefois une exception (cf. tableau p. 6).

Selon les calculs du Conseil fédéral, après l'augmentation des cotisations en faveur des APG requise en 2008, l'économie pourrait économiser 163 mio.fr. par an sur le long terme.

L'adoption d'un mode de financement paritaire devrait se traduire par des allègements en particulier pour les PME.

**Les partisans**

Depuis 1999, le camp des partisans s'est renforcé. L'USAM et le PRD ont rejoint les partisans issus des rangs du PS, du PDC, des libéraux et des Verts. Les femmes de tous les grands partis se mobilisent pour que le oui l'emporte. Les femmes du PRD militent en première ligne. Néanmoins, il n'y aura pas de comité commun regroupant tous ces partis.

Les partisans font valoir que le projet remplit enfin le mandat constitutionnel de 1945. En outre, l'extension du champ d'application aux mères exerçant une activité lucrative allège le coût du congé de maternité pour l'économie du fait de son mode de financement paritaire.

**Tour d'horizon : coûts assumés par les différentes branches**

| Branche                  | Coût actuel<br>en mio.fr. | Nouveau: charge            |          |
|--------------------------|---------------------------|----------------------------|----------|
|                          |                           | en % de la masse salariale | uniforme |
| Coiffure                 | 1.7 mio.                  | 0.51%                      | 0.08%    |
| Industrie horlogère      | 3.8 mio.                  | 0.25%                      | 0.08%    |
| Commerce de détail       | 28.4 mio.                 | 0.24%                      | 0.08%    |
| Banques                  | 22.5 mio.                 | 0.23%                      | 0.08%    |
| Restauration, hôtellerie | 8.4 mio.                  | 0.15%                      | 0.08%    |
| Industrie des machines   | 12.0 mio.                 | 0.08%                      | 0.08%    |
| Bâtiment                 | 1.4 mio.                  | 0.01%                      | 0.08%    |
| Communes                 | 32.0 mio.                 | 0.40%                      | 0.08%    |
| Cantons                  |                           | 0.34%                      | 0.08%    |
| Confédération            | 3.0 mio.                  | 0.12%                      | 0.08%    |
| Moyenne nationale        |                           | 0.15%                      | 0.08%    |

Source : rapport de la CSSS-N du 3 octobre 2002

La protection de la maternité est considérée comme bonne et peu coûteuse, car le droit au salaire actuel imposé à l'employeur dans le CO disparaît, ce qui permet au secteur de l'économie d'économiser 136 mio.fr. par an. Parallèlement, elle prévient une prolifération de réglementations cantonales.

**Les opposants**

L'Union démocratique du centre (UDC) a annoncé le 28 juin 2003 qu'elle lancerait une demande de référendum contre ce projet. L'UDC juge irresponsable, à l'heure actuelle, d'étendre les prestations sociales et d'augmenter les impôts. Les femmes UDC s'opposent aussi à cette assurance maternité.

Pour les opposants, le projet fait fi du refus exprimé par le peuple en 1999 et constitue donc une chicane. La précarité de la situation financière et économique actuelle et l'explosion des coûts des assurances sociales requièrent la prudence.

De plus, ils estiment que le mandat constitutionnel de 1945 a été accompli, puisque les caisses maladie couvrent les frais directement liés à la maternité.

L'UDC critique le fait que l'assurance maternité est réservée aux mères qui exercent une activité lucrative, partant le projet désavantage financièrement les mères qui ont quitté la vie active pour se consacrer à leurs enfants. Selon ce parti, il faut donner la préférence à la prise en charge de 8 semaines de congé payé sous la forme d'une adaptation du CO.

Idéologique, le scepticisme contre une supposée extension de l'Etat social est important surtout en Suisse alémanique et dans les branches majoritairement masculines.

**L'Union patronale suisse laisse la liberté de vote**

Le comité de l'Union patronale suisse a décidé à une large majorité de se tenir à l'écart du référendum contre le congé de maternité demandé par l'UDC. S'il est vrai que la présentation d'un nouveau projet relatif à l'instauration d'un congé de maternité payé trois ans seulement après le rejet net du peuple est gênante, il n'en reste pas moins que la prolifération de projets cantonaux sur cette question poserait des problèmes à l'économie. Le projet actuel renferme des avantages clairs par rapport à celui de 1999:

- pas de mise à contribution des impôts ;
- pas de pour-cent de TVA supplémentaire ;
- participation des employés au financement ;
- allègement financier pour l'économie.

Pour toutes ces raisons, l'Union patronale suisse laisse à ses membres la liberté de vote. *economiesuisse* suit les recommandations de l'Union patronale suisse. SD

**Pour toute question :**

[sascha.dubach@economiesuisse.ch](mailto:sascha.dubach@economiesuisse.ch)  
[urs.rellstab@economiesuisse.ch](mailto:urs.rellstab@economiesuisse.ch)