

L'allocation de maternité fête ses sept ans: première analyse des effets

Grâce à la répartition des coûts entre tous les employés et tous les employeurs ainsi qu'à la limitation des prestations aux femmes exerçant une activité lucrative, la Suisse a introduit une allocation de maternité en 2005. C'était le dernier pays d'Europe à le faire...¹ Après sept ans, une enquête² réalisée à la demande de l'OFAS montre les effets de la dernière-née des assurances sociales sur les mères et sur les employeurs.



Katharina Schubarth
Office fédéral des assurances sociales

Quoique la maternité ait toujours été considérée comme une affaire privée, dans laquelle l'Etat n'avait pas à intervenir, l'idée que toutes les femmes devaient être assurées en cas de maternité a fini par s'imposer en 1945. C'est en effet à cette date que le mandat de créer une assurance-maternité a été inscrit dans la Constitution fédérale.³ Mais il y avait eu dès le XIX^e siècle des tentatives pour instaurer une protection des mères. Conçue à l'origine comme une simple interdiction de travail pour les accouchées, cette protection a été introduite d'abord au niveau cantonal (GL, 1864) et ensuite au niveau fédéral (1877). La Suisse fut ainsi le premier pays d'Europe à régler dans la loi la protection des femmes après l'accouchement.⁴ Le premier projet de protection complète de la maternité pré-

voyait, d'une part, une compensation financière pour la perte de salaire et, d'autre part, des prestations pour la naissance et les suites de couches (Lex Forrer). Les Suisses le rejetèrent en 1900. L'accouchement a toutefois été mis sur le même plan que la maladie dans l'assurance-maladie, introduite à titre facultatif en 1912⁵: le manque à gagner lié à l'interdiction de travail de huit semaines était ainsi compensé pour les mères qui pouvaient se payer cette assurance ou dont l'employeur l'avait conclue pour elles. 7% des femmes bénéficiaient d'une assurance-maladie et touchaient des prestations de soins pendant six semaines après la naissance. En 1919, la délégation suisse à la conférence de l'Organisation internationale du travail à Washington approuvait le projet de «convention concernant l'emploi des femmes avant et après l'accouchement». Cette impulsion se perdit cependant pendant la crise de 1921/1922 et en raison de la priorité accordée à la création d'une assurance-vieillesse.⁶ La dépression économique des années 30 ne laissa pas non plus de place aux questions de politique sociale. Mais après la fin de la Seconde Guerre mondiale, en 1945, les milieux catholiques conservateurs réussirent à faire admettre dans la Constitution fédérale un article sur la protection de la famille qui contenait une disposition sur l'assurance-maternité. A côté des préoccupations sociales et de la politique de la santé, cette disposition était essentiellement motivée par des raisons démographiques: elle visait non seulement à assurer la protection financière et la protection de la santé des mères, mais aussi à encourager les femmes à avoir des enfants.⁷ La fécondité, restée basse après la Première Guerre mondiale, commença à remonter légèrement pendant la seconde. Malgré l'absence d'assurance-

1 www.ekf.admin.ch/dokumentation/00444/00516/index.html?lang=fr

2 Rapport de recherche «Analyse des effets de l'allocation de maternité», Daniel C. Aeppli, Bâle, en collaboration avec Demoscope Research, 26 mai 2012. Internet OFAS.

3 Art. 116, al. 3, Constitution fédérale: «Elle institue une assurance-maternité. Elle peut également soumettre à l'obligation de cotiser les personnes qui ne peuvent bénéficier des prestations d'assurance.»

4 L'Etat est ainsi intervenu dans le rapport contractuel libéral entre employés et employeurs.

5 L'assurance-maladie a été rendue obligatoire en 1996.

6 La base constitutionnelle pour une assurance-vieillesse a été créée en 1925.

7 RO 1944 n° 22, p. 868, 1022

maternité, cette tendance se poursuivit jusqu'à l'arrivée de la pilule à la fin des années 60.⁸

Du mandat constitutionnel jusqu'à l'entrée en vigueur de l'allocation de maternité

En dépit du mandat constitutionnel, l'assurance-maternité n'a réussi à voir le jour que 60 ans plus tard. L'idée que la collectivité devait aussi contribuer à supporter le risque financier lié à la maternité contredisait la représentation que la population se faisait alors de la vie commune de l'homme et de la femme. Par exemple, l'allocation de maternité n'était guère compatible avec les principes de mon grand-père: il la considérait comme un déshonneur pour la majorité des hommes dignes et honnêtes, censés assurer la subsistance de leur femme et de leurs enfants. Jusqu'à sa mise en œuvre en 2005, l'occasion d'assurer la maternité se présenta une vingtaine de fois. Mais soit les projets étaient rejetés dès la procédure préliminaire, soit ils échouaient auprès du Parlement, et ceux qui passaient au travers échouaient auprès du peuple. Les frais de médecin, de sage-femme et d'hôpital furent couverts par l'assurance-maladie à partir de 1965. En 1984, l'initiative populaire «Pour une protection efficace de la maternité», réclamant un congé parental – une question de nouveau à l'ordre du jour⁹ –, ce qui allait bien au-delà des possibilités politiques, fut rejetée par le peuple et les Etats. Le refus du projet d'assurance-maternité de 1999¹⁰ fut riche en enseignements: seule une assurance modeste, dont le financement serait réparti entre tous les employeurs et tous les employés, aurait une chance. De ce fait, le projet suivant fut plus modeste: afin de ne pas le compromettre, les conditions de droit furent plus strictes, les prestations réduites à un minimum, la prestation plafonnée (196 francs/jour, soit 5880 francs/

mois) et réservée aux femmes exerçant une activité lucrative, et le droit à l'allocation en cas d'adoption supprimé. Malgré tout, l'Union démocratique du centre lança un référendum, dont le principal argument était qu'il fallait consolider les assurances sociales et non pas créer de nouvelles prestations. D'autres déploraient la discrimination liée au fait que les femmes sans activité professionnelle n'avaient pas droit à des prestations.¹¹ Grâce à la conjoncture favorable, qui accroissait le besoin en forces de travail féminines, le projet passa de justesse, avec une participation de 55%, à l'été 2004. L'allocation de maternité est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2005.¹²

Ce que l'on attendait de l'allocation de maternité

Avant l'introduction de l'allocation de maternité obligatoire, les employeurs devaient assumer seuls le coût d'une assurance-maternité. Celle-ci se basait sur le code des obligations ou était réglée dans le contrat de travail (cf. encadré). Avec cette réglementation, les employeurs ayant un fort pourcentage de femmes parmi leurs employés devaient supporter des frais de personnel élevés et avaient tendance à privilégier les hommes en raison de l'absence de risque de grossesse, de sorte que les femmes pouvaient être désavantagées à l'embauche. On espérait donc que l'allocation de maternité, financée par tous – employés et employeurs –, améliorerait, pour les femmes jeunes, les chances de trouver un emploi. Rappelons que, depuis la création de l'assurance pour perte de gain en 1940, les femmes versaient des cotisations sans toucher de prestations en contrepartie, à moins de faire leur service militaire. Contrairement au versement du salaire en cas de maternité prévu par le code des obligations, les prestations de l'allocation de maternité ne dépendent pas de

la durée des rapports de travail, ce qui devait faciliter les changements de postes pour les femmes. Enfin, on espérait que l'allocation de maternité permettrait aux mères de rester dans la vie active.¹³

Mandat de recherche et méthode employée

Les questions auxquelles le présent projet de recherche devait répondre étaient les suivantes: l'allocation de maternité influe-t-elle sur le comportement des employeurs en matière d'embauche, d'une part, et, d'autre part, sur l'activité professionnelle des femmes ayant des enfants en bas âge? Les salaires que continuent à verser les entreprises qui offraient déjà un congé de maternité payé à leurs employées avant 2005 ont-ils changé avec l'introduction de l'allocation? Comment les employeurs investissent-ils les fonds libérés par le nouveau financement de l'allocation? Quelles sont les difficultés qu'ils rencontrent encore en dépit de l'allocation?

Pour répondre à ces questions, nous avons interrogé individuellement sept

8 www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/01/pan.html

9 Interventions parlementaires: 11.3567 Congé parental et prévoyance familiale; 11.3492 Congé parental et prévoyance familiale facultatifs; 11.405 Aller de l'avant avec le congé parental et l'allocation parentale; 09.3187 Congé parental; 08.3507 Congé parental. Modification de la loi sur les allocations pour perte de gain; 08.3506 Congé parental partiel. Modification de la loi sur les allocations pour perte de gain.

10 Le projet de 1999 prévoyait de verser également une allocation aux femmes sans activité lucrative. FF 1997 IV 881. ff

11 Cf. Bulletin officiel (BO) 2003 531 ss.

12 Les montants octroyés aux personnes faisant du service furent augmentés à l'occasion de cette révision de loi. Cet aspect n'était pas remis en question par les adversaires de l'allocation de maternité – au contraire: il fut utilisé comme argument contre la création d'une nouvelle prestation. BO 2003 531. Le canton de Fribourg verse en plus depuis le 1^{er} juillet 2011 une allocation de maternité aux femmes sans activité lucrative et en cas d'adoption.

13 De 2004 à 2008, l'économie suisse était particulièrement florissante (Economie nationale, Panorama, www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/04/01/pan.html)

responsables du personnel. A partir de leurs réponses, nous avons défini les questions d'une enquête téléphonique, dans le cadre de laquelle nous avons interrogé 402 entreprises et 335 femmes de 20 à 40 ans qui avaient exercé une activité professionnelle et eu des enfants durant les cinq années précédentes.

Le présent résumé expose les principaux résultats de l'enquête. Les questions et les réponses figurent en détail dans l'étude.

Les chances des femmes sur le marché du travail

Comme les employeurs redoutaient le futur congé de maternité et les frais qui en découlaient, ils n'embauchaient pratiquement jamais une femme enceinte. On supposait même qu'ils préféreraient embaucher des hommes parce que toutes les femmes de moins de 40 ans sont susceptibles d'avoir un enfant. Avec la mise en place de l'allocation de maternité

obligatoire, le financement de ce risque a été réparti entre tous et devait ainsi atténuer le désavantage des femmes. Nous avons demandé aux sept responsables du personnel, dans le cadre des entretiens individuels, si le comportement des employeurs en matière d'embauche avait changé depuis la création de l'allocation. De manière générale, ils ont répondu que la maternité ne joue qu'un rôle secondaire au moment de l'embauche; ils ne tiennent compte de cet aspect que pour les postes de cadre, mais l'introduction de l'allocation obligatoire n'y a rien changé. Leurs réponses montrent également que la conjoncture économique et les absences liées aux enfants sont plus déterminantes pour l'embauche des femmes que la naissance d'un enfant.

L'activité professionnelle des femmes

Le taux d'activité¹⁴ des femmes augmente peu mais régulièrement depuis les années 90; il s'est établi à 60% au début du XXI siècle. En termes de participation à la vie professionnelle, les plus grands écarts entre hommes et femmes (15%) s'observent durant la phase de fondation de la famille (entre 30 et 44 ans), puis peu avant l'âge de la retraite (23%). Mais même pendant la phase de fondation de la famille, le taux d'activité des femmes reste élevé depuis 2008 (plus de 80%).¹⁵ Il ne faut cependant pas oublier que 58% des femmes, contre 14% des hommes, travaillent à temps partiel.¹⁶ Le taux d'emploi¹⁷ des mères de 20 à 39 ans ayant des enfants de moins de 6 ans varie entre 60 et 67% depuis 2002.¹⁸ Cette croissance continue s'explique principalement par l'augmentation de la part des mères élevant seules leurs enfants, qui ont un taux d'emploi plus élevé que celles vivant en couple.

Parmi les femmes interrogées, 84% ont repris leur travail après le congé

de maternité. Cette reprise du travail dépend pour 38% de leur situation financière, car aujourd'hui de nombreuses familles ont besoin de deux revenus pour vivre (en particulier les familles séparées et les familles monoparentales). Mais 21% des femmes dont le revenu du ménage est élevé disent aussi ne pas pouvoir se passer de leur revenu. D'autres ne veulent pas renoncer à leur carrière (31%) et/ou au sens que le travail donne à leur vie (27%); il s'agit généralement de femmes ayant un bon niveau de formation et un revenu du ménage élevé.¹⁹ 1% des femmes disent avoir repris le travail à cause, entre autres, de l'allocation de maternité.

Parmi les femmes qui ont cessé de travailler après leur congé de maternité, 27% ne parvenaient pas à concilier vie familiale et professionnelle, 8% n'avaient pas trouvé de place d'accueil pour leur enfant, 13% n'avaient pas les moyens de payer la garde d'enfant et 6% n'avaient pas pu réduire leur taux d'occupation. Les femmes qui cessent de travailler après l'accouchement sont généralement des jeunes mères (20 à 29 ans, 30%; 30 à 40 ans, 12%) ou des femmes ne disposant que d'un faible revenu du ménage (23%).²⁰

Modification de la durée et du montant de l'allocation

Parmi les entreprises interrogées qui versaient à leurs employées une allocation de maternité plus généreuse que le montant obligatoire avant 2005, 75% ont maintenu ce montant, 25% l'ont réduit afin de le ramener au minimum légal et 3% ont amélioré leur réglementation.

Abaissement de l'ancienne prestation au niveau de la prestation obligatoire

Les femmes qui ont connu une dégradation de leur allocation sont pour la plupart des actives dans des

14 Taux d'activité professionnelle = pourcentage de personnes exerçant une activité professionnelle et de personnes au chômage dans la population totale âgée de 15 ans et plus.

15 Office fédéral de la statistique: taux d'activité professionnelle des femmes et des hommes selon le groupe d'âge, www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/05/blank/key/erwerbstaetigkeit/erwerbsteilnahme.html

16 Office fédéral de la statistique: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/05/blank/key/erwerbstaetigkeit/teilzeitarbeit.html

17 Taux d'emploi = taux d'actifs occupés = pourcentage d'actifs dans la population totale âgée de 15 ans et plus.

18 Office fédéral de la statistique: taux d'emploi des mères âgées de 20 à 39 ans ayant des enfants de moins de 6 ans. Evaluation spéciale réalisée pour le présent rapport (cf. tableau 79).

19 Plusieurs réponses à cette question étant possibles, le total est supérieur à 100%.

20 Sur le même sujet l'étude (en allemand) *Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Haushalten mit Kindern, Vereinbarkeit von Familie und Beruf n° 3*, p. 58, Istituto di micro economia e economia pubblica, Università svizzera italiana, et *infrast*, Zurich, publiée par le SECO, parvient aux mêmes conclusions. www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/02061/index.html?lang=fradmin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/02061/index.html?lang=fr

branches typiquement masculines (bâtiment, industrie, stockage, transport et commerce). Mais les petites et moyennes entreprises (PME) ayant un pourcentage élevé de femmes, comme l'hôtellerie ou la boulangerie, ont aussi adapté vers le bas leur protection des mères en ce qui concerne le montant de la prestation ou la durée du congé.

Prestations supérieures au montant obligatoire, restées inchangées

Ce sont surtout les entreprises employant un pourcentage élevé de femmes qui ont conservé leurs prestations généreuses en termes de durée et de montant de l'allocation. Les employeurs qui ont surtout besoin de femmes qualifiées (hôpitaux, banques, assurances et administration publique) continuent à offrir une meilleure protection des mères que ceux qui ont besoin de femmes peu qualifiées. On constate également une différence entre la Suisse latine et la Suisse allemande : dans la première, les femmes touchent nettement plus souvent leur salaire entier sur une plus longue durée, tandis que dans la seconde, les entreprises versent généralement 80% du salaire pendant 14 semaines.

Plus de 60% des femmes prennent un congé de maternité plus long que les 14 semaines prévues par la loi. Les employeurs ne financent cette partie non obligatoire que pour 50% d'entre elles. 37% des femmes prennent un congé sans solde et les employeurs assument une partie du coût pour 13% d'entre elles. Les femmes ayant un revenu moyen (67%) ou élevé (76%) prennent beaucoup plus souvent un congé plus long que celles ayant un faible revenu (32%).

La protection avant l'introduction de l'allocation de maternité obligatoire

Avant la mise en place de l'allocation de maternité, les mères étaient très différemment protégées de la perte de gain liée à une naissance. La loi sur le travail leur interdit de travailler pendant les huit semaines suivant l'accouchement. La majorité des femmes sont soumises à cette disposition, car elle vaut aussi bien pour le secteur privé que pour le secteur public. Mais la perte de gain qui en résulte n'était pas toujours correctement compensée. Si le code des obligations imposait à l'employeur de continuer à verser le salaire, celui-ci dépendait de la durée depuis laquelle la femme travaillait dans l'entreprise. Il entrait dans le cadre du paiement de salaire en cas d'empêchement sans faute de la part du travailleur, tel que maladie, accident ou accomplissement d'une obligation légale (service militaire p. ex.).²¹ Le minimum garanti est²² et était pour les femmes après l'accouchement la poursuite du versement du salaire pendant au moins trois semaines durant la première année de service. Un employeur n'était tenu de verser le salaire plus longtemps – jusqu'à trois mois – qu'à partir de neuf ans de service. L'incapacité de travail pendant la grossesse entraînait une réduction du droit au congé pendant la maternité, car les absences pour maladie et les absences pour maternité se cumulaient. En outre, la durée pendant laquelle l'employeur était tenu de verser le salaire différait selon l'arrondissement judiciaire.²³ Cette pratique désavantageait particulièrement les femmes jeunes, qui changent plus souvent d'employeur et risquaient donc de toucher moins longtemps leur salaire. Toujours est-il que 40% des entreprises, en particulier les grandes entreprises et les pouvoirs publics, octroyaient déjà un congé de maternité à leurs employées.

En outre, de nombreux contrats de travail prévoyaient des règles plus favorables et accordaient un droit plus long que celui prévu par le code des obligations. Mais là aussi, le droit était souvent lié à la durée de service.

La protection en vigueur en cas de maternité

Ont droit à l'allocation de maternité les femmes qui sont assurées à l'AVS pendant leur grossesse, c'est-à-dire qui sont domiciliées ou travaillent en Suisse et y ont été actives professionnellement pendant au moins cinq mois, et qui au moment de l'accouchement travaillent comme salariées ou comme indépendantes. Les périodes durant lesquelles elles ont été au chômage ou en incapacité de travail sont mises sur le même plan que l'activité professionnelle. L'allocation correspond à 80% du salaire, mais au maximum à 196 francs par jour, et elle est versée pendant 14 semaines. La reprise du travail avant ce délai fait perdre le droit à l'allocation. Les salariées qui ne remplissent pas l'une de ces conditions sont, comme les autres femmes, soumises à l'interdiction de travailler pendant huit semaines et peuvent avoir le droit de continuer à toucher leur salaire si le contrat de travail le prévoit. Toutes les femmes sont protégées du licenciement pendant la grossesse et au cours des seize semaines qui suivent l'accouchement.²⁴

Minimum légal non respecté

8% des femmes interrogées ont un congé maternité plus court que les 14 semaines légales. A la question portant sur la raison de ce raccourcissement, 30% des femmes ont répondu

21 Art. 324a du code des obligations (CO).

22 Les femmes qui ne remplissent pas les conditions du droit à l'allocation de maternité perçoivent les prestations prévues par le CO.

23 La durée de l'obligation de continuer à verser le salaire diffère selon l'échelle (bernoise, zurichoise ou bâloise) appliquée par le tribunal, mais les trois échelles prévoient une durée qui varie entre trois semaines minimum (durant la première année de service) et six mois.

24 Art. 336c CO

qu'elles ne la connaissaient pas, 40% que c'était le souhait de l'employeur et 25% qu'elles l'avaient voulu elles-mêmes. Ce groupe de femmes ne comprend pas d'indépendantes, car celles-ci reprennent généralement plus vite le travail. A ce propos, précisons que les femmes peuvent reprendre le travail après les huit semaines d'interdiction, mais que c'est leur droit de prendre les 14 semaines de congé de maternité payé.

Utilisation des fonds libérés

L'allocation de maternité créée par le biais de l'allocation de perte de gain est, comme l'assurance-vieillesse et survivants, financée moitié par les actifs et moitié par les employeurs. Grâce à la nouvelle réglementation, les entreprises employant un fort pourcentage de femmes disposent de fonds qu'elles devaient auparavant utiliser, en vertu du code des obligations, pour payer le congé de maternité ou pour continuer à verser le salaire. Le coût des prestations sociales n'a que peu changé pour les entreprises employant peu ou pas de femmes.²⁵ L'étude cherchait à savoir à quoi les entreprises consacrent les fonds ainsi libérés.

23% d'entre elles les affectent à une protection de la maternité dépassant le cadre obligatoire et 20% les utilisent pour financer le remplacement de l'employée absente; 6% investissent dans un congé de paternité et 4% dans des offres de garde d'enfants.

²⁵ Le taux de cotisation pour les APG a été relevé de 0,2% en 2011.

Mais 41% des entreprises n'ont pas consacré les fonds libérés à ce type d'offres.

Quelles sont les difficultés qui persistent malgré le congé de maternité payé ?

Malgré la création de l'allocation de maternité, les entreprises connaissent encore des difficultés lorsqu'elles embauchent ou continuent à employer des mères. Elles doivent trouver quelqu'un pour remplacer la femme en congé, ce qui peut être plus ou moins difficile selon l'activité, la taille de l'entreprise et l'organisation du travail. Les impondérables liés aux enfants persistent également: absences imprévues en raison de la maladie d'un enfant, de la perte du système de garde habituel, etc. Rien d'étonnant à cela: l'allocation de maternité ne prétendait pas résoudre ces problèmes, mais seulement assurer, en plus de la naissance, les trois premiers mois de vie de l'enfant.

Conclusion

En Suisse, 41% des entreprises offrent à leurs employées un congé de maternité avant l'introduction de l'allocation de maternité obligatoire. Comme on comptait parmi elles de nombreuses grandes entreprises ainsi que l'administration publique, on peut supposer que la majorité des salariées bénéficiaient déjà d'un congé de maternité payé avant 2005. L'obligation est cependant impor-

tante à plusieurs titres: elle reconnaît la perte de gain liée à la maternité et régleme son assurance, et elle établit une norme minimum. Même si les congés maternité plus généreux qui existaient avant son introduction auraient pu être ramenés à cette norme, la plupart des femmes ont continué à bénéficier de ces avantages. D'autres ont connu une dégradation, en particulier les salariées de PME ou de branches typiquement masculines.

On ne peut établir aucune relation de cause à effet entre l'augmentation de l'activité professionnelle des femmes et l'allocation de maternité. Ce sont plutôt la nouvelle conception du rôle des femmes, les motifs financiers et la réalisation dans le travail qui déterminent l'activité professionnelle des jeunes mères. En outre, la conjoncture et l'évolution démographique accroissent la demande de forces de travail, ce qui a des effets positifs sur la possibilité de concilier vie familiale et vie professionnelle. Dans ce contexte, l'allocation de maternité, en finançant le temps qui suit la naissance, constitue une pièce importante du puzzle. La présente analyse des effets montre qu'elle est bien acceptée et que son admission parmi les prestations du système suisse d'assurances sociales n'est plus remise en question.

Katharina Schubarth, licenciée en droit, secteur Prestations AVS/APG/PC, domaine Prévoyance vieillesse et survivants, OFAS. Mél: katharina.schubarth@bsv.admin.ch