

## L'allocation de maternité a dix ans

Après des décennies de lutte pour introduire l'allocation de maternité, celle-ci a trouvé sa place en dix ans et s'est imposée comme l'une des prestations de base évidentes et solides du système suisse d'assurances sociales. Le nombre des femmes qui travaillent étant en constante augmentation, l'allocation est plus sollicitée d'année en année et constitue un pilier de la conciliation entre vies familiale et professionnelle.



**Katharina Schubarth**  
Office fédéral des assurances sociales

### Le long chemin de la Suisse vers l'allocation de maternité

La maternité a longtemps été considérée comme une affaire privée, dont l'Etat devait se tenir à l'écart. Il s'agissait avant tout de protéger de toute intervention publique les droits du mari, sous la tutelle du-

quel se trouvaient femme et enfants. Ce n'est que peu avant le milieu du XX<sup>e</sup> siècle que s'est imposé le point de vue selon lequel toutes les femmes devaient être assurées pendant la maternité. Toutefois, dès le XIX<sup>e</sup> siècle, des efforts ont été déployés en vue d'une protection durant cette période. Cette protection se traduisait au départ à l'échelle cantonale, sous la forme d'une interdiction de travail pour les femmes venant d'accoucher. Elle a ensuite été intégrée dans la loi fédérale de 1877 concernant le travail dans les fabriques, faisant de la Suisse le premier pays d'Europe à ancrer juridiquement la couverture sociale des femmes après l'accouchement. Des problèmes plus urgents – la guerre, les crises économiques et la création de l'assurance-vieillesse<sup>1</sup> – ont néanmoins repoussé l'entrée dans la Constitution de la protection

des mères. En 1945, alors que la Seconde Guerre mondiale n'est pas encore finie, des représentants des milieux catholiques-conservateurs, socio-démocrates et féministes sont parvenus à faire intégrer dans la Constitution l'article relatif à la famille contenant la disposition sur l'assurance de la maternité. Si les motivations sous-tendant cette évolution étaient pour partie d'ordre social et sanitaire, on ne saurait négliger la dimension démographique. En effet, outre le fait d'offrir une protection financière et sanitaire aux mères, il s'agissait d'encourager les femmes à vouloir enfanter<sup>2</sup>. Alors que la fertilité demeurait à un niveau bas depuis la Première Guerre mondiale, elle recommença à grimper légèrement pendant la Seconde Guerre mondiale, tendance qui se poursuivit malgré l'absence d'assurance-maternité jusqu'à l'«effet pilule», à la fin des années 1960<sup>3</sup>.

La mise en œuvre de l'article constitutionnel s'est toutefois fait attendre. Ce n'est que soixante ans plus tard, en 2005, à l'issue d'une vingtaine de tentatives au niveau fédéral, que l'assurance-maternité a finalement vu le jour. En effet, les défenseurs de l'assurance-maternité ont tiré les leçons de l'échec de leur projet de 1999<sup>4</sup>: pour réunir une majorité, il faudrait s'en tenir à une couverture modeste, si bien que des limites strictes ont été posées aux conditions d'octroi (uniquement pour les femmes exerçant une activité lucrative; pas de congé d'adoption) et aux prestations (plafonnement à 80 % du salaire; 14 semaines). Après l'acceptation de ce projet en votation populaire, le texte – inséré dans la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service (LAPG<sup>5</sup>), titre qui a été complété avec «et de maternité» – est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2005<sup>6</sup>.

1 La base constitutionnelle de l'assurance-vieillesse fut créée en 1925.

2 RO 1944, vol. 22 p. 868, 1022.

3 [www.ofs.admin.ch](http://www.ofs.admin.ch) → Thèmes → 01-Population → Panorama.

4 Le projet de 1999 prévoyait de verser aussi une allocation aux femmes n'exerçant pas d'activité lucrative: FF 1997 IV 881.

5 RS 834.1 Loi fédérale du 25.9.1952 sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité.

6 Dans cette même révision de loi, les droits pour les personnes en service ont été augmentés. Les opposants à l'allocation de maternité ne l'ont pas remis en cause – au contraire – cela a été utilisé comme argument pour justifier qu'il ne fallait pas créer de nouvelle prestation.

## La protection maternité en vigueur selon la LAPG<sup>7</sup>

Ont droit à une allocation de maternité les femmes qui sont assurées à l'AVS pendant leur grossesse, autrement dit qui vivent ou travaillent en Suisse. Autre condition : elles doivent exercer une activité lucrative pendant au moins cinq mois de leur grossesse et être tenues par un contrat de travail ou un régime d'indépendant au moment de la naissance. Précisons que les mêmes droits sont en principe accordés aux femmes qui se trouvent au chômage ou en incapacité de travail. Versée pendant 14 semaines, l'allocation s'élève à 80 % du salaire jusqu'à concurrence de 196 francs par jour. Si une mère reprend le travail avant la fin de ces 14 semaines, elle perd son droit à l'allocation. En outre, les femmes qui ne remplissent pas l'une de ces conditions mais se trouvent néanmoins dans une relation de travail sont soumises à l'interdiction générale de travailler pendant les huit semaines qui suivent l'accouchement (art. 35a, al. 3, loi sur le travail). Le droit à la poursuite du versement de leur salaire est régi par le code des obligations (CO) ou le contrat de travail si celui-ci confère dans l'ensemble des droits équivalents. Enfin, toutes les femmes sont protégées contre le licenciement durant la grossesse et les seize semaines suivant l'accouchement<sup>8</sup>.

## Chiffres et expériences

L'allocation de maternité est venue compléter le système d'assurances sociales d'un volet attendu depuis très longtemps et qui, conjugué à l'accueil extrafamilial des enfants, constitue une des pièces maîtresses de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Il suffit d'ailleurs de jeter un œil sur les chiffres pour se convaincre du caractère indispensable de cette prestation : alors que pendant la première année (2006), 500 millions de francs ont été dépensés au titre de l'assurance-maternité, cette somme a

atteint 730 millions de francs en 2013. Cette progression est due, d'une part, au nombre croissant des prestations octroyées et, de l'autre, au montant plus élevé des allocations. Ces dernières étant réservées aux femmes actives sur le marché du travail, la hausse des dépenses reflète avant tout la forte participation des femmes au marché du travail : en 2014, près de 80 % des femmes ayant des enfants âgés de moins de quinze ans étaient ainsi en emploi<sup>9</sup>. Il faut cependant aussi mentionner la part sans cesse croissante de femmes très qualifiées<sup>10</sup> – qui génèrent des salaires plus conséquents –, sans compter que celles-ci ont davantage tendance à conserver une activité professionnelle après la naissance de leur enfant. Autre indice de la participation des femmes au marché du travail : l'âge moyen plus élevé des mères lorsqu'elles perçoivent l'allocation de maternité, passé de 31,9 ans en 2010 à 32,2 en 2013<sup>11</sup>.

L'augmentation des dépenses pour l'allocation de maternité se répercute aussi dans les comptes d'exploitation de l'APG, qui affichent un résultat négatif depuis 2006, raison pour laquelle en 2011, le taux de cotisation est passé de 0,3 à 0,5 pour une durée de cinq ans. Le Conseil fédéral est en train d'analyser la situation financière du régime des APG afin de déterminer quel taux de cotisation appliquer à partir de 2016.

L'application de la loi présente relativement peu de difficultés : depuis son entrée en vigueur, le Tribunal fédéral a été appelé à se prononcer moins de trois fois par an, essentiellement pour trancher des litiges portant sur situation et les droits de mères exerçant une activité indépendante ou travaillant dans l'entreprise de leur mari.

L'évaluation de l'allocation de maternité<sup>12</sup> est également venue confirmer que cette assurance fonctionnait bien. Elle a notamment révélé que les femmes qui gagnaient bien leur vie prenaient souvent un congé plus long que celui octroyé par l'APG et que les entreprises qui font appel à des femmes très qualifiées offrent une

meilleure protection maternité à leurs employées que celles qui emploient des femmes peu qualifiées.

## Perspectives

Tant du côté du peuple que de la classe politique, les initiatives visant à développer l'allocation de maternité sont rares. Un constat s'impose néanmoins : les femmes dont l'enfant naît avant terme sont insuffisamment protégées. En effet, si elles peuvent repousser le congé-maternité payé (art. 16c, al. 2, LAPG) en demandant l'ajournement du versement de l'allocation jusqu'à l'arrivée de l'enfant à la maison, aucune prestation n'est prévue jusqu'à ce moment-là. Entretemps, une jurisprudence<sup>13</sup> s'est toutefois établie selon laquelle, en vertu de l'art. 324a CO, l'employeur est tenu de continuer à verser le salaire pendant la période où l'enfant est encore à l'hôpital. Le CO dispose en effet que l'employeur doit verser un salaire pendant une durée limitée à tout employé qui est empêché de travailler sans faute de sa part, pour des causes inhérentes à sa personne telles que maladie, accident ou accomplissement d'une obligation légale. Comprise entre trois semaines et six mois, la durée pendant laquelle

7 RS 834.1 Loi fédérale du 25.9.1952 sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité.

8 Art. 336c CO.

9 [www ofs.admin.ch](http://www ofs.admin.ch) → Thèmes → 20-Situation économique et sociale de la population → Egalité entre femmes et hommes → Données, indicateurs → Conciliation emploi et famille → Participation des mères et des pères au marché de l'emploi.

10 [www ofs.admin.ch](http://www ofs.admin.ch) → Thèmes → 03-Travail, rémunération → Activité professionnelle et temps de travail → Personnes actives occupées et autres résultats selon l'ESPA.

11 [www ofs.admin.ch](http://www ofs.admin.ch) → Thèmes → 01-Population → Mouvement de la population – indicateurs → Naissances et fécondité → Age moyen à la maternité.

12 Forschungsbericht Wirkungsanalyse Mutterschaftsentschädigung, Dr. Daniel C. Aeppli, Basel in Zusammenarbeit mit Demoscope Research, 26.5.2012; Internet OFAS.

13 Entscheid des Regionalgerichts Bern-Mittelland vom 24. Januar 2013, CIV 12 6727 BAK; Juridiction de prud'homme, Canton de Genève, Urteil C/17092/2007-3 vom 17.10.2008 = JAR 2009 5. 522.

## L'allocation de maternité en comparaison européenne

T1

Pays	Durée totale du congé de maternité	Congé à prendre avant la naissance	Congé à prendre après la naissance	Allocation de maternité	Durée du congé parental et allocation
<b>Norvège</b>	9 semaines	3 semaines	6 semaines	80 à 100 % du salaire, max. 530 220 NOK/an (~64 000 CHF)	Jusqu'à 59 semaines (congé de maternité inclus) 100 % du salaire pendant 49 semaines ou 80 % pendant 59 semaines (avec plafond, cf. congé de maternité)
<b>Suède</b>	14 semaines	7 semaines	7 semaines	80 % du salaire (avec plafond, cf. congé parental)	18 mois par parent 80 % du salaire pendant 13 mois, max. 445 000 SEK/an (~50 000 CHF), 180 SEK/jour (~20 CHF) pendant 3 mois supplémentaires
<b>Danemark</b>	18 semaines	4 semaines	14 semaines	100 % du salaire, max. 4 075 DKK/semaine (~570 CHF)	32 semaines par parent, répartis sur les 9 premières années de l'enfant 100 % du salaire pendant 32 semaines au total (avec plafond, cf. congé de maternité)
<b>Pays-Bas</b>	16 semaines	4 à 6 semaines	10 à 12 semaines	Salariés: 100 % du salaire, max. 198 €/jour ; indépendants: 100 % du salaire, max. 1 502 €/mois	6 mois par parent, répartis sur les 8 premières années de l'enfant Les allocations ne sont pas réglementées par la loi
<b>Royaume-Uni</b>	52 semaines	Jusqu'à 11 semaines	Jusqu'à 41 semaines	90 % du salaire (sans plafond) pendant les 6 premières semaines, 140 £/semaine (~200 CHF) pendant 33 semaines supplémentaires	50 semaines au total (congé de maternité inclus), répartis sur les 18 premières années de l'enfant L'allocation est plafonnée, cf. congé de maternité
<b>Allemagne</b>	14 semaines En cas d'accouchement prématuré ou de naissance simultanée de plusieurs enfants, 18 semaines (dont 12 après l'accouchement)	6 semaines	8 semaines En cas d'accouchement prématuré, prolongation du congé de maternité	100 % du salaire (13 €/jour pris en charge par l'assurance, le reste par l'employeur)	36 mois par parent, répartis sur les 3 premières années de l'enfant (report possible) 67 % du salaire pendant 14 mois, min. 300 et max. 1 800 €/mois
<b>Autriche</b>	16 semaines En cas d'accouchement prématuré, de naissance simultanée de plusieurs enfants ou de césarienne, 20 semaines (dont 12 après l'accouchement)	8 semaines	8 semaines	100 % du salaire (allocations de maternité versées par l'assurance)	24 mois au total, répartis sur les 2 premières années de l'enfant (report possible) 80 % du salaire pendant les 12 premiers mois, min. 1 000 et max. 3 000 €/mois, ou allocation forfaitaire entre 436 et 1 000 €/mois pendant les 12 à 30 premiers mois
<b>Suisse</b>	14 semaines	–	14 semaines	80 % du salaire, max. 196 CHF/jour	–
<b>France</b>	16 semaines A partir du 3 <sup>e</sup> enfant, le congé de maternité est de 26 semaines pour la naissance d'un enfant, de 34 semaines pour la naissance de jumeaux et de 46 semaines pour la naissance de triplés ou plus	Jusqu'à 6 semaines En cas de grossesse difficile, 2 semaines supplémentaires A partir du 3 <sup>e</sup> enfant, 8 semaines pour la naissance d'un enfant, 12 semaines pour des jumeaux et 24 pour des triplés ou plus	Au moins 10 semaines En cas d'accouchement prématuré ou d'hospitalisation de l'enfant, prolongation du congé de maternité	100 % du salaire, min. 9,26 et max. 82,33 €/jour	36 mois par parent Montant forfaitaire entre 568,85 et 813,48 €/mois, pendant au moins 6 mois, suivant l'activité et le nombre d'enfants
<b>Espagne</b>	16 semaines En cas de naissance simultanée de plusieurs enfants, 2 semaines supplémentaires à compter du 2 <sup>e</sup> enfant	Jusqu'à 10 semaines	Au moins 6 semaines En cas d'accouchement prématuré ou d'hospitalisation de l'enfant, prolongation du congé de maternité	100 % du salaire, max. 3 606 €/mois	156 semaines par parent Les allocations ne sont pas réglementées par la loi
<b>Italie</b>	5 mois	1 à 2 mois	3 à 4 mois	80 % du salaire (sans plafond)	6 mois par parent, max. 10 mois au total (possibilité de prolonger d'un mois si le père prend au moins 3 mois de congé), répartis sur les 8 premières années de l'enfant 30 % du salaire pendant 6 mois, au cours des trois premières années de l'enfant, ensuite en fonction des besoins

Rassemblement : Domaine Affaires internationales et Silja Giudici, OFAS.

l'employeur est tenu de continuer à verser le salaire dépend de la durée d'engagement de l'employé. Une convention collective ou un contrat de travail peuvent prévoir des règles différentes pour autant qu'elles soient au moins équivalentes. Cette réglementation offre à toute femme concernée une protection tant que la durée de l'empêchement de travailler n'excède pas celle de l'obligation de l'employeur de verser un salaire. En revanche, si l'obligation de verser le salaire s'éteint trop rapidement parce que la durée d'engagement n'est pas suffisamment longue ou qu'en raison d'une maladie, le droit de bénéficier de cette obligation est déjà entamé ou épuisé, la protection de la femme contre une perte de salaire n'est que partielle, voire nulle. Le Conseil fédéral a-t-il été chargé<sup>14</sup> de proposer des solutions et d'examiner comment les mères qui reportent le début du versement de l'allocation de maternité pourraient obtenir un salaire de substitution convenable, sachant qu'une comparaison internationale (cf. tableau **T1**) révèle qu'en Espagne et en France, le congé maternité est prolongé en cas de naissance prématurée.

La problématique se pose dans des termes similaires en ce qui concerne les femmes qui ne peuvent pas travailler<sup>15</sup> alors qu'elles sont enceintes. Lorsque leur contrat de travail ne pré-

voit rien de particulier, elles ont droit au versement du salaire en vertu de l'art. 324a CO mais dans ces cas également, l'obligation de l'employeur à continuer de verser le salaire ne couvre pas forcément toute la durée de l'empêchement de travailler. Si l'on s'intéresse à la situation ailleurs en Europe (cf. tableau **T1**), il apparaît que dans la plupart des pays, une partie du congé-maternité peut/doit être pris avant la naissance. Cela permet de compenser des absences pendant la grossesse mais réduit d'autant la durée du congé-maternité payé après la naissance.

Les interventions au Parlement fédéral<sup>16</sup> concernent rarement l'allocation de maternité à proprement parler et se concentrent plutôt sur le soutien à la famille dans son ensemble. Les sujets qui priment sont notamment le congé parental et le congé de paternité, suivis du congé d'adoption. Dans le rapport « Congé de paternité et congé parental, état des lieux et présentation de divers modèles », rédigé en réponse au postulat « Congé parental et prévoyance familiale facultatifs » (11.3492), déposé par Anita Fetz, le Conseil fédéral a fourni une analyse approfondie de cette question en 2013<sup>17</sup>.

Des intérêts politiques similaires se dessinent dans les cantons et certaines entreprises privées. Contrairement à la Confédération, certains cantons les

ont déjà concrétisés au niveau législatif: les cantons de Fribourg, Vaud et Genève accordent ainsi un congé payé aux mères qui n'exercent pas d'activité lucrative ou qui adoptent un enfant. En outre, plusieurs entreprises octroient à leurs employés un congé de paternité de cinq à vingt jours.

---

Katharina Schubarth, juriste au secteur Prestations AVS/APG/PC, domaine AVS, prévoyance professionnelle et PC, OFAS.  
Mél: [katharina.schubarth@bsv.admin.ch](mailto:katharina.schubarth@bsv.admin.ch)

---

14 Po. Maury Pasquier (10.3523) et Teuscher (10.4125).

15 Ip. Maury Pasquier (15.3154): Interruption de l'activité professionnelle avant le terme de la grossesse.

16 Interventions parlementaires: 06.448 Extension des droits aux allocations aux pères qui exercent une activité lucrative; 08.3506 Congé parental partiel. Modification de la loi sur les allocations pour perte de gain; 08.3507 Congé parental; 09.3187 Congé parental; 11.3492 Congé parental et prévoyance familiale facultatifs; 11.3567 Congé parental et prévoyance familiale; 11.405 Aller de l'avant avec le congé parental et l'allocation parentale; 13.478 Introduire des allocations en cas d'adoption d'un enfant; 14.309 – Initiative cantonale/NE Congé maternel d'adoption; 14.3109 Congé parental. Davantage de liberté sans augmentation des coûts; 14.4161 Congé parental; 14.3068 Remplacer l'allocation de maternité par un congé parental; 14.415 Deux semaines de congé-paternité payé par le régime des APG.

17 Cf. Martin, Lucie et Barbara von Kessel-Regazzoni, « Congé de paternité et congé parental: rapport du Conseil fédéral », dans *Sécurité sociale CHSS* n° 6/2013, p. 316 ss: [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) → Documentation → Publications.