



Berne, le 2 mars 2018

Congé prénatal. Interruptions de travail avant l'accouchement.

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 15.3793 Maury
Pasquier du 19 juin 2015

Table des matières

1	Contexte	3
2	Droit en vigueur	3
2.1	En général.....	3
2.2	Situation juridique avant l'accouchement.....	4
2.2.1	Protection contre le licenciement et protection de la santé au travail.....	4
2.2.2	Maintien du paiement du salaire en cas d'incapacité de travail et en cas d'interdiction de travailler.....	4
2.2.3	Absence sur simple avis	5
2.2.4	Congé de maternité et allocation de maternité.....	5
2.3	Situation juridique après l'accouchement	6
2.3.1	Protection contre le licenciement et interdiction de travailler.....	6
2.3.2	Congé de maternité et allocation de maternité	6
3	Rapport de recherche « Interruptions de travail avant l'accouchement ».....	7
3.1	Procédure et ampleur de l'enquête.....	7
3.2	Comparaison internationale	7
3.3	Fréquence, motifs et durée des interruptions de travail pendant la grossesse	8
3.4	Couverture financière des absences pendant la grossesse	9
3.5	Raisons des réductions de revenu ou des pertes complètes de revenu.....	10
3.6	Position des mères et des employeurs sur un congé prénatal	11
4	Évaluation de la nécessité d'adopter des mesures	12
4.1	Solutions possibles au sens du postulat	12
4.2	Avantages et inconvénients d'un congé prénatal	13
4.2.1	Aucune amélioration significative pour les mères.....	13
4.2.2	Allègement des employeurs principalement	13
4.2.3	Meilleure planification du travail.....	13
4.2.4	Résumé.....	14
5	Annexe : rapport de recherche.....	14

1 Contexte

Le 19 juin 2015, la conseillère aux États Liliane Maury Pasquier a déposé le postulat 15.3793 « Interruptions de travail avant l'accouchement et congé prénatal ». Il est formulé ainsi :

« Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport concernant l'interruption de l'activité professionnelle des femmes enceintes avant l'accouchement. Ce rapport devra présenter, dans la mesure du possible, des statistiques sur l'ampleur du phénomène en Suisse (par ex. taux de femmes enceintes concernées, durée de ces interruptions) et sur ses caractéristiques (par ex. causes de ces interruptions, niveau et durée de rémunération des femmes durant cette période). Sur la base de ces données et en tenant compte des solutions proposées par d'autres pays européens, ce rapport évaluera l'opportunité d'agir sur le plan politique en Suisse, en particulier de prévoir un congé maternité prénatal en toute fin de grossesse ».

Le Conseil fédéral a proposé l'adoption du postulat le 2 septembre 2015 et il a été suivi en ce sens par le Conseil des États le 8 septembre 2015.

Pour répondre aux questions posées dans le postulat, l'Office fédéral des assurances sociales a chargé le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) de rédiger un rapport sur les interruptions de travail avant l'accouchement. À cet effet, une enquête en ligne a été menée en automne 2016 auprès de 3575 entreprises sélectionnées dans le registre des entreprises et des établissements de l'Office fédéral de la statistique. De même, un questionnaire en ligne a été adressé au printemps 2017 à 2089 femmes ayant accouché en 2016 et perçu une allocation de maternité ; elles avaient été sélectionnées sur la base du registre des APG.

Le présent rapport donne un aperçu des principaux résultats de l'étude. Il est structuré comme suit : le chapitre 2 donne un aperçu du droit en vigueur, le chapitre 3 présente brièvement l'étude et le chapitre 4 évalue la nécessité d'une intervention politique. Le rapport de recherche complet du Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS, « Erwerbsunterbrüche vor der Geburt », achevé en 2017, figure en annexe (ci-après : Rapport BASS 2017).

2 Droit en vigueur

2.1 En général

Le droit des obligations (CO ; RS 220) offre aux femmes enceintes et aux accouchées une protection qui est principalement d'ordre économique (maintien du paiement du salaire) ainsi qu'une protection contre le licenciement. Le CO s'applique à tous les rapports de travail de droit privé. Pour ce qui est des employés du service public, c'est la loi sur le personnel de la Confédération, la loi sur le personnel du canton concerné ou la loi sur le personnel de la commune concernée qui s'applique.

La loi sur le travail (LTr ; RS 822.11) et l'ordonnance d'exécution (OLT 1 ; RS 822.111) protègent la santé des femmes enceintes, des accouchées et des mères qui allaitent. La loi sur le travail présente les conditions dans lesquelles ces femmes peuvent être employées et définit les obligations de l'employeur pour ce qui est de l'organisation des conditions de travail et la garantie d'un travail équivalent¹.

¹ Sont exclus du champ d'application notamment les exploitations agricoles, les ménages privés et les travailleuses à domicile. En ce qui concerne les employées de l'administration publique, les dispositions régissant la protection de la santé s'appliquent.

La loi sur les allocations pour pertes de gain (LAPG ; RS 834.1) et le règlement correspondant (RAPG ; RS 834.11) portent sur le droit à l'allocation de maternité après l'accouchement et sur son montant (voir ch. 2.3.2).

2.2 Situation juridique avant l'accouchement

2.2.1 Protection contre le licenciement et protection de la santé au travail

L'employeur ne peut pas résilier un contrat de travail à durée indéterminée d'une travailleuse pendant sa grossesse (art. 336c, al. 1, let. c, CO). Il n'existe cependant aucune protection contre le licenciement pendant la période d'essai (art. 336c, al. 1, CO).

L'employeur est tenu d'occuper les femmes enceintes de telle sorte que leur santé ne soit pas compromise (art. 35, al. 1, LTr). De plus, les femmes enceintes ne peuvent être occupées pendant la grossesse qu'avec leur consentement (art. 35a, al. 1, LTr). Les femmes enceintes sont dispensées, à leur demande, des travaux qui sont pénibles pour elles (subjectif) (art. 64, al. 1, OLT 1).

L'employeur n'est autorisé à affecter des femmes enceintes à des travaux dangereux ou pénibles (port de charges lourdes, exposition au froid ou à la chaleur, à l'humidité, exposition à des radiations nocives, substances, bruit, etc.) qu'après avoir établi l'absence de toute menace pour la santé de la mère ou celle de l'enfant sur la base d'une analyse de risques ou qu'après avoir pris des mesures de protection adéquates afin de parer à une telle menace (art. 62 OLT 1). Dans la mesure du possible, l'employeur doit proposer un travail équivalent sans risques à la femme enceinte qui exerce une activité pénible ou dangereuse. Lorsqu'aucun travail équivalent ne peut être proposé, la femme enceinte a le droit de ne pas exécuter le travail (art. 35 et 35b LTr). En l'absence d'une évaluation des risques ou si cette évaluation est insuffisante, il est interdit de confier à une femme enceinte des travaux pénibles ou dangereux. Cette interdiction de travailler peut être prononcée par le médecin traitant de la femme enceinte. L'évaluation des risques est réalisée en vertu de l'ordonnance sur la protection de la maternité.

2.2.2 Maintien du paiement du salaire en cas d'incapacité de travail et en cas d'interdiction de travailler

Si, pour des raisons de santé, une femme ne peut plus travailler ou ne peut plus travailler que de façon limitée, l'employeur doit lui verser le salaire pour un temps limité si les rapports de travail ont duré plus de trois mois ou s'ils ont été conclus pour plus de trois mois (art. 324a, al. 1 et 3, CO).

Si l'employeur ne peut pas offrir un travail équivalent à une femme enceinte qui est occupée à des travaux pénibles ou dangereux, cette dernière a droit à 80 % de son salaire (art. 35 et 35b LTr).

La durée du maintien du paiement du salaire dépend du nombre d'années de service effectuées auprès du même employeur. Pendant la première année de service, l'employeur verse la totalité du salaire pendant trois semaines. Au cours des années de service suivantes, la loi prévoit que l'employeur verse le salaire « pour une période plus longue fixée équitablement »² (art. 324 a, al. 2, CO).

² La loi ne déterminant pas précisément la durée de cette période, certains tribunaux des prud'hommes ont établi une échelle avec des valeurs indicatives : l'échelle de Berne, l'échelle de Zurich et l'échelle de Bâle.

Si une réglementation dérogatoire sur le versement du salaire est prévue en cas d'empêchement de travailler, l'employeur est tenu d'accorder à l'employée des prestations au moins équivalentes (art. 324 a, al. 4, CO). Les prestations prévues dans la réglementation dérogatoire sont déterminées principalement en fonction de l'assurance d'indemnités journalières conclue par l'employeur. Cette dernière garantit souvent le paiement de 80 % du salaire pendant 720 jours, ce qui est considéré comme une réglementation équivalente. En pratique, les femmes enceintes perçoivent donc souvent 80 % du salaire pendant la durée pendant laquelle elles sont empêchées de travailler.

En cas d'interdiction de travailler prescrite par un médecin, l'employeur doit garantir à son employée le maintien du salaire à hauteur de 80 % (art. 35, al. 3, LTr). Dans ce cas, l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie n'intervient pas.

2.2.3 Absence sur simple avis

Sur simple avis, une femme enceinte peut se dispenser d'aller au travail ou le quitter (art. 35a, al. 2, LTr). Dans ce cas, le salaire n'est pas forcément dû, notamment lorsqu'aucun certificat médical n'a été établi.

2.2.4 Congé de maternité et allocation de maternité

Le droit fédéral ne prévoit pas de droit à un congé de maternité ou à une allocation de maternité avant l'accouchement.

En revanche, certaines conventions collectives de travail (CCT), certains règlements du personnel ou certaines réglementations cantonales prévoient que les femmes enceintes peuvent prendre une partie de leur congé de maternité avant l'accouchement. Cependant, le congé de maternité après l'accouchement ne doit pas être réduit. Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble de ces différentes réglementations surobligatoires.

Lois sur le personnel de la Confédération et des cantons		
	Durée maximale du congé de maternité dont les femmes enceintes peuvent bénéficier avant l'accouchement	Allocation de maternité versée (en % du salaire)
Confédération	2 semaines	100 %
Cantons :		
AG, AR, BE, BS, JU, LU, SH, SZ, TG, TI, VD, VS, ZH	2 semaines	100 %
FR	2 semaines 6 semaines dans des cas spéciaux	100 %
NE	24 jours	100 %
ZG	4 semaines	100 %
Conventions collectives de travail		
CCT dans l'industrie des machines, des équipements électriques et des métaux	2 semaines	100 %
CCT des industries horlogère et microtechnique suisses	2 semaines	100 %
CCT pour l'industrie graphique	2 semaines	100 %
CCT CFF	2 mois	100 %
CTT Swisscom	2 semaines	100 %
CCT pour les entrepreneurs peintres plâtriers	2 semaines	80 %
GAV für Basler Pharma-, Chemie- und Dienstleistungsunternehmen	4 semaines	100 %
GAV SRG SSR idée suisse	2 semaines	100 %
CCT dans le secteur sanitaire parapublic vaudois	2 semaines	100 %
CCT pour le personnel des hôpitaux bernois	2 semaines	100 %
CCT dans le secteur social parapublic vaudois	2 semaines	100 %

Source : Rapport BASS 2017

2.3 Situation juridique après l'accouchement

2.3.1 Protection contre le licenciement et interdiction de travailler

L'employeur ne peut pas résilier un contrat de travail à durée indéterminée d'une travailleuse au cours des seize semaines qui suivent l'accouchement (art. 336c, al. 1, let. c, CO). Les accouchées ne peuvent pas être occupées durant les huit semaines qui suivent l'accouchement et, de la huitième à la seizième semaine, elles ne peuvent l'être qu'avec leur consentement (art. 35a, al. 3, LTr).

2.3.2 Congé de maternité et allocation de maternité

Le droit fédéral prévoit un droit à un congé de maternité d'au moins quatorze semaines après l'accouchement (art. 329f CO). Pendant le congé de maternité, la travailleuse a droit à une allocation de maternité (art. 16b, al. 1, LAPG), si les conditions suivantes sont réunies :

- elle a été assurée obligatoirement au sens de la LAVS durant les neuf mois précédant l'accouchement ;
- elle a, au cours de cette période, exercé une activité lucrative pendant cinq mois ; et
- elle bénéficie d'un contrat de travail valable à la date de l'accouchement.

Les femmes qui remplissent ces conditions ont droit à des indemnités journalières pendant 98 jours à partir de la date de l'accouchement. Ces indemnités s'élèvent à 80 % du revenu moyen de l'activité lucrative réalisé avant l'accouchement, mais au maximum à 196 francs par jour. Le montant maximal de l'indemnité journalière est atteint avec un revenu mensuel de 7350 francs ($7350 \text{ francs} \times 0,8 / 30 \text{ jours} = 196 \text{ francs/jour}$). L'assurance maternité ne couvre pas la part du salaire supérieure à 7350 francs et l'employeur n'est pas tenu de payer la différence. Les indemnités journalières ne peuvent être perçues qu'après l'accouchement. Le droit à une allocation de maternité s'éteint avant le terme prévu par la loi (98^e jour à partir du jour où il a été octroyé) si la mère reprend une activité lucrative avant l'expiration de ce terme (art. 16d LAPG).

Si le nouveau-né doit rester en milieu hospitalier durant trois semaines au moins suivant immédiatement la naissance, la mère peut demander un report du début du droit à l'allocation, et ce jusqu'à ce que le nouveau-né retourne auprès de sa mère (art. 24 RAPG). Cependant, la mère risque de ne percevoir aucun revenu pendant cette période. Un projet visant à modifier la loi sur les allocations pour perte de gain et les actes normatifs correspondants et à combler ces lacunes est actuellement à l'étude (motion 16.3631 « Rallonger la durée de l'allocation de maternité en cas de séjour prolongé du nouveau-né à l'hôpital »).

En ce qui concerne la période qui suit l'accouchement, des dispositions plus favorables aux mères peuvent entrer en considération sur la base de réglementations cantonales, de CCT ou de règlements du personnel. Certaines dispositions prévoient par exemple un congé de maternité d'une durée supérieure à quatorze semaines et/ou une allocation de maternité d'un montant supérieur à 80 % du salaire. D'autres offrent la possibilité de prendre une partie du congé de maternité avant l'accouchement (voir ch. 2.2.4).

3 Rapport de recherche « Interruptions de travail avant l'accouchement »

3.1 Procédure et ampleur de l'enquête

2809 femmes ayant accouché en 2016 et reçu une allocation de maternité APG et 3575 entreprises ont participé à une enquête en ligne visant à déterminer la fréquence, les motifs et la durée des interruptions de l'activité lucrative pendant la grossesse ainsi que leur couverture financière. Les femmes interrogées ont été sélectionnées selon une méthode d'échantillonnage à partir du registre des APG et les entreprises interrogées l'ont été sur la base du registre des entreprises et des établissements de l'Office fédéral de la statistique. En ce qui concerne les femmes, il ne s'agit pas d'employées des entreprises interrogées.

La présentation du cadre législatif et réglementaire en vigueur repose sur une analyse des conventions collectives de travail et de la littérature spécialisée, des entretiens avec des experts et sur un échange de correspondance avec les délégués cantonaux à l'égalité entre femmes et hommes (voir ch. 2.2.4). La comparaison internationale se fonde sur des publications d'organisations internationales et de réseaux de recherche.

3.2 Comparaison internationale

À la différence de la Suisse, tous les pays de l'UE/AELE offrent aux femmes enceintes la possibilité de prendre une partie du congé de maternité avant l'accouchement, mais leurs législations divergent fortement en ce qui concerne la durée du congé prénatal et le montant de l'allocation de maternité. Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble des dispositions en vigueur dans ces pays.

Pays	Durée totale du congé de maternité	Allocation de maternité (en % du salaire)	Durée du congé prénatal
Suisse	14 semaines en vertu du CO ³ 16 semaines en vertu de la LTr ⁴ (14 semaines payées)	80 % (au max. 196 CHF/jour)	--
Belgique	15 semaines (17 en cas de naissances multiples)	82 % (1 mois, ensuite 75 %, au max. 133 EUR/jour)	jusqu'à 6 semaines (8 semaines en cas de naissances multiples)
Bulgarie	58,5 semaines	90 % (salaire moyen des deux années précédant l'accouchement)	45 jours
Danemark	18 semaines	100 %, au max. 4135 DKK/semaine (env. 600 CHF)	4 semaines
Allemagne	14 semaines (18 semaines en cas de naissances multiples)	100 %	6 semaines
Estonie	20 semaines	100 %	4 semaines
Finlande	17,5 semaines	90 % pendant 56 jours pour un revenu annuel jusqu'à 56 302 EUR, 32.5 % pour les revenus supérieurs à cette valeur ; ensuite 70 % pour les revenus jusqu'à 36 420 EUR, 40 % pour les revenus de 36 419 à 56 302 EUR et 25 % pour les revenus plus élevés ; au min. 24.02 EUR/jour	30 à 50 jours
France	16 semaines (24 semaines à partir du 3 ^e enfant)	100 % ; au max. 82.33 EUR/jour	6 semaines
Grèce	17 semaines (variables)	100 % (1 ^{er} mois, ensuite 50 % + paiement supplémentaire si plusieurs enfants ; au max. 47.47 - 66.46 EUR (si 4 enfants) / jour)	56 jours

³ Le CO s'applique à tous les rapports de travail de droit privé. Pour ce qui est des employés du service public, c'est la loi sur le personnel de la Confédération, la loi sur le personnel du canton concerné ou la loi sur le personnel de la commune concernée qui s'applique.

⁴ Sont exclus du champ d'application notamment les exploitations agricoles, les ménages privés et les travailleuses à domicile. En ce qui concerne les employées de l'administration publique, les dispositions régissant la protection de la santé s'appliquent.

Irlande	42 semaines (26 semaines payées)	230 UR/semaine	2 semaines
Islande	13 semaines	80 %, au max. 370 000 ISK /mois (env. 3223CHF)	jusqu'à 4 semaines
Italie	22 semaines	80 %	de 1 à 2 mois
Croatie	30 semaines	100 % (salaire moyen assuré des 6 derniers mois)	28 jours
Lettonie	16 semaines	80 %	56 jours
Lituanie	18 semaines	100 %, max. 1380 EUR/mois	70 jours
Luxembourg	16 semaines	100 %, max. 9605 EUR/mois	8 semaines
Malte	18 semaines	100 % (14 semaines, ensuite 166 EUR/semaine)	jusqu'à 9 semaines
Pays-Bas	16 semaines	100 % ; au max. 197 EUR /jour	de 4 à 6 semaines
Norvège	13 semaines	de 80 à 100 % (pour la totalité du congé parental (46-56 semaines) au max. 530 220 NOK/année, env. 64 000 CHF)	3 semaines (jusqu'à 12 semaines possible)
Autriche	16 semaines	100 % (salaire moyen des 3 derniers mois)	8 semaines
Pologne	24 semaines	de 80 % à 100 % (en fonction de la durée de l'ensemble du congé parental)	jusqu'à 2 semaines
Portugal	6 semaines	de 80 % à 100 % (en fonction de la durée totale du congé parental)	jusqu'à 1 mois
Roumanie	18 semaines	85 % (salaire moyen des 6 derniers mois)	63 jours
Suède	14 semaines	77,6 % (pour tout le congé parental (480 jours) max. 445 000 SEK/année, env. 49 500 CHF)	jusqu'à 60 jours
Slovaquie	34 semaines	65 %, au min. 203 EUR/mois (les revenus sont assurés jusqu'à 150 % au maximum du revenu national médian)	de 6 à 8 semaines
Slovénie	15 semaines	100 % (salaire moyen des 12 derniers mois), au min. 435 EUR/mois, au max. 3080 EUR/mois	28 jours
Espagne	16 semaines (18 en cas de naissances multiples)	100 %, max. 3'606 EUR/mois	jusqu'à 10 semaines
République tchèque	28 semaines (37 semaines en cas de naissances multiples et pour un parent qui élève seul ses enfants)	70 % ; au max. 31 740 CZK /mois (env. 1270 CHF)	de 6 à 8 semaines
Royaume-Uni	52 semaines (39 semaines payées)	90 % (6 semaines, ensuite au max. 140 GBP/semaine (env. 170 CHF)	jusqu'à 11 semaines
Hongrie	24 semaines	70 %	jusqu'à 4 semaines
Chypre	18 semaines	72 %	--

Source : Rapport BASS 2017

Chypre et la Suisse sont les deux seuls pays qui ne prévoient pas de congé prénatal. Dans tous les autres pays, il est possible de prendre une partie du congé de maternité avant l'accouchement. Alors que la Pologne et l'Irlande limitent à deux semaines la durée du congé prénatal, il peut s'étendre jusqu'à onze semaines au Royaume-Uni. Le montant de l'allocation de maternité varie alors entre 65 et 100 % du salaire perçu avant l'accouchement.

La Suisse exceptée, tous les pays européens prévoient la possibilité de prendre un congé parental après le congé de maternité.

3.3 Fréquence, motifs et durée des interruptions de travail pendant la grossesse

Les enquêtes ont montré que des interruptions de travail surviennent dans près de 80 % des cas pendant la grossesse. Dans le cadre de l'étude, les interruptions de travail englobent les absences pour des raisons de santé, les absences sur simple avis ou les interdictions de travailler. En cas d'absence pour des raisons de santé, la femme enceinte a un certificat médical alors que, dans le cas d'une interdiction de travail, l'absence est due à des motifs inhérents à l'entreprise (travaux dangereux ou pénibles). Dans le cadre de l'enquête, une

distinction a été faite entre les femmes enceintes qui ont interrompu complètement leur travail et celles qui ne l'ont interrompu que partiellement.

Interruption de travail complète exclusivement	42 %
Interruptions de travail complètes et partielles combinées	31 %
Interruption de travail partielle exclusivement	8 %
TOTAL	81 %

Source : Rapport BASS, 2017

Le tableau montre que la plupart des femmes interrogées ont soit interrompu complètement leur travail, soit combiné un taux d'occupation réduit et un arrêt complet (probablement dans une phase ultérieure).

Dans les deux semaines précédant l'accouchement, près de 70 % des femmes enceintes étaient en congé maladie. Environ une femme sur six a travaillé (presque) jusqu'au dernier jour de la grossesse.

Les interruptions de travail ont été généralement motivées par des raisons de santé (59 % « souvent » et 21 % « parfois ») et non pas par le caractère dangereux ou pénible du travail (10 % « souvent » et 11 % « parfois »). Les interruptions ont duré en moyenne six semaines.

3.4 Couverture financière des absences pendant la grossesse

L'étude parvient à la conclusion qu'un quart des femmes interrogées sont confrontées à des périodes de baisse ou de perte complète de leur revenu. Ce quart comprend les absences pour raisons de santé, à savoir les mises en congé maladie, mais aussi les absences sur simple avis ou les absences dues à une interdiction de travailler.

En ce qui concerne les absences sur simple avis, l'employeur n'est pas tenu de verser le salaire. En cas d'interdiction de travailler, l'employeur est tenu de maintenir le versement du salaire à hauteur de 80 %. Dans ce cas, il n'y a, du point de vue des assurances sociales, aucune baisse de revenu, puisque les assurances sociales versent en général une indemnité représentant 80 % du salaire et non sa totalité. Par conséquent, la question de la couverture financière se pose en premier lieu pour les absences pour des raisons de santé, c'est-à-dire pour les mises en congé maladie. Le tableau ci-après répond à cette question et établit une distinction entre l'absence pour des raisons de santé, l'absence due à une interdiction de travailler et l'absence sur simple avis. Il en ressort également que la raison la plus souvent invoquée est l'absence pour des raisons de santé (67 %).

	Absence pour des raisons de santé	Absence en raison d'une interdiction de travailler ⁵	Absence sur simple avis ⁶
Raison d'absence invoquée pour	...% du total des mères interrogées		
	67 %	4 %	21 %
	... % du total du motif d'absence		
Absence avec salaire complet	67 %	58 %	78 %
Absence avec 80 % du salaire	28 %	30 %	16 %
Absence avec moins de 80 % du salaire	1 %	3 %	0 %
Absence sans salaire	4 %	7 %	6 %

Source : Rapport BASS, 2017

⁵ L'employeur est tenu de maintenir le versement du salaire à hauteur de 80 %.

⁶ L'employeur n'est pas tenu de verser le salaire.

Le tableau montre que 67 % des femmes perçoivent un salaire complet en cas d'absence pour des raisons de santé et que 28 % des femmes perçoivent 80 % de leur salaire (chiffres marqués en gris dans le tableau). Cela signifie que près de 95 % des femmes interrogées perçoivent entre 80 à 100 % de leur salaire pendant la durée de leur incapacité de travail pour des raisons de santé.

En ce qui concerne les absences dues à des interdictions de travail, 7 % des femmes ne perçoivent pas leur salaire. Ces dernières travaillent dans une branche dont les activités peuvent être dangereuses ou pénibles pour une femme enceinte. Cependant, ce pourcentage ne peut être expliqué à l'aide de l'étude. L'employeur est en principe obligé d'offrir à la femme enceinte un travail équivalent non dangereux et pour le même salaire. Lorsque cela n'est pas possible, il doit maintenir le paiement du salaire à hauteur de 80 %. En revanche, on peut noter que la plupart des femmes enceintes (78 % et 16 %, tableau ci-dessus) perçoivent la totalité ou 80 % de leur salaire en cas d'absence sur simple avis, bien que l'employeur n'y soit aucunement obligé par la loi.

Plus le temps passé dans la même entreprise est long, plus les baisses de revenu sont rares, car le nombre des années de service va de pair avec l'augmentation de la durée pendant laquelle l'employeur est tenu de poursuivre le versement du salaire. Les femmes qui possèdent un diplôme de fin d'études et qui perçoivent un revenu plus élevé sont plus rarement touchées par des baisses ou par des pertes complètes de leur revenu que les femmes sans formation post-obligatoire ou celles qui touchent de faibles revenus. On peut noter que les ressortissantes d'autres pays sont plus souvent confrontées à des baisses de revenu que les Suissesses, ce qui pourrait s'expliquer par le fait qu'elles sont actives depuis moins longtemps en Suisse. Les indépendantes sont particulièrement touchées par des périodes de baisse ou de perte complète de revenu, car elles sont souvent insuffisamment assurées contre les interruptions de travail pour des raisons de santé.

3.5 Raisons des réductions de revenu ou des pertes complètes de revenu

L'étude part du principe qu'on peut parler de réduction de revenu lorsque le salaire n'est pas versé complètement en cas d'incapacité de travail et que la travailleuse ne perçoit plus que 80 ou 90 % de son salaire. Partant de ce principe, l'étude en a conclu qu'un quart des femmes interrogées a connu des périodes avec des revenus réduits et/ou des périodes sans salaire.

Cependant, du point de vue des assurances sociales, il n'y a pas de baisse de revenu lorsque 80 % du salaire est versé, puisque les indemnités prévues par le droit des assurances sociales ne s'élèvent en règle générale qu'à 80 % du salaire. Sous cet angle, les absences pour des raisons de santé conduisent seulement dans 5 % des cas à des pertes complètes de revenu ou à des baisses de revenu (voir tableau au ch. 3.4).

Selon l'étude, des réductions volontaires du taux d'occupation, un changement d'emploi, des contrats qui arrivent à échéance, des phases de chômage ainsi que la suppression de compléments de salaire (par ex., par suite de la suppression du travail de nuit), peuvent conduire à des *réductions* de revenu. En revanche, on peut parler de *pertes complètes* de revenu en cas de cessation volontaire de l'activité lucrative, de congé non payé,⁷ lorsque la femme enceinte ne se présente pas au travail sur simple avis⁸ ou ce qui est plus rare, lorsque l'employeur ne verse pas le salaire en cas d'interdiction de travailler⁹. Les femmes enceintes

⁷ En cas d'incapacité de travail pour des raisons de santé, la femme sans emploi n'est pas apte au placement. Le droit à l'indemnité de chômage est donc limité à 30 indemnités journalières.

⁸ Si la femme enceinte ne se présente pas au travail sur simple avis, son salaire ne lui est pas dû.

⁹ En cas d'interdiction de travailler, le versement du salaire relève de la compétence de l'employeur et non de l'assurance d'indemnités journalières.

sans emploi sont particulièrement susceptibles de subir des pertes complètes de revenu. En cas d'incapacité de travail pour des raisons de santé, la femme sans emploi n'est pas apte au placement. Le droit à l'indemnité de chômage est donc limité à 30 indemnités journalières. De plus, le droit à une allocation de maternité s'éteint lorsque la mère est arrivée en fin de droit dans l'assurance-chômage avant l'accouchement.

3.6 Position des mères et des employeurs sur un congé prénatal

Près de deux tiers des mères interrogées seraient favorables à l'instauration d'un congé prénatal, mais cette position est motivée par des raisons d'organisation, non pas par des considérations financières. Elles sont d'avis qu'un congé prénatal faciliterait la planification des journées qui précèdent l'accouchement, car les enfants ne naissent souvent pas à la date prévue. Elles sont en outre souvent gênées de présenter un certificat d'incapacité de travail alors qu'elles ne sont pas malades. 41 % des femmes qui se prononcent pour l'utilité d'un congé prénatal estiment que quatre semaines au maximum seraient une durée appropriée.

Cependant, quelques femmes se montrent critiques quant à l'instauration de ce type de congé. Environ un tiers des femmes interrogées juge qu'un congé prénatal n'est pas nécessaire, car la réglementation existante est suffisante. Certaines soulignent qu'elles souhaitent décider elles-mêmes de travailler ou non jusqu'à l'accouchement.

Seul un tiers des femmes qui auraient pu bénéficier d'un congé prénatal y ont eu recours. Les femmes interrogées ont indiqué qu'elles préféreraient profiter des semaines supplémentaires garanties après l'accouchement et non avant. La possibilité de prendre un congé prénatal a été utilisée dans un quart des entreprises qui la proposent.

Près d'un cinquième des femmes interrogées ont ajouté spontanément à la fin du questionnaire que le congé maternité *après* l'accouchement était trop court, l'exercice de l'activité professionnelle étant difficilement compatible avec l'allaitement. Elles soulignent en outre qu'un congé de paternité ou un congé parental seraient plus importants qu'un congé prénatal. Il est également indiqué que la reprise d'une activité lucrative après l'accouchement est souvent un plus grand défi que l'exercice d'une activité professionnelle pendant la grossesse.

Parmi les employeurs qui garantissent déjà ce type de congé, 60 % estiment que l'instauration d'un congé prénatal s'avère utile pour leur entreprise. Parmi ceux qui n'en proposent pas, 44 % estiment que ce type de congé serait utile. L'utilité vient du fait que la plupart des femmes enceintes ne travaillent plus pendant la période précédant immédiatement l'accouchement. Un congé permettrait aussi d'éviter les incertitudes en matière de planification et diminuerait les risques financiers pour l'entreprise. Ainsi, les employeurs reconnaissent qu'il y a à l'interne des besoins en personnel plus élevés lorsque d'autres collaborateurs doivent reprendre le travail de la collaboratrice absente pour cause de grossesse ou qu'il faut embaucher du personnel supplémentaire. Par ailleurs, les absences peuvent générer des coûts salariaux supplémentaires lorsque l'assurance d'indemnités journalières ne verse aucune indemnité journalière, le délai d'attente n'étant pas échu, ou qu'elle n'entre pas en matière, l'absence étant due à une interdiction de travailler.

Du point de vue des employeurs, la collaboration avec les médecins représente un défi de taille. Les employeurs se plaignent que les médecins délivrent trop souvent des certificats d'incapacité de travail ou des interdictions de travailler au lieu de préciser quels types de travaux pourraient être effectués par les femmes enceintes. De plus, les entreprises, principalement celles de petite taille, se plaignent des charges financières liées aux

interruptions de travail pour cause de grossesse, car les prestations de l'assurance d'indemnités journalières ne sont versées en général qu'après un délai d'attente de 30 jours et elles ne le sont pas du tout lorsque l'employée reçoit l'interdiction de travailler.

Plusieurs entreprises reconnaissent que les coûts d'une éventuelle grossesse pourraient conduire à des discriminations à l'embauche au détriment des femmes jeunes.

Les enquêtes montrent en outre qu'il existe un manque d'information sur la protection des mères. Près de la moitié des femmes interrogées qui exercent des travaux qualifiés de dangereux pour la mère et son enfant dans l'ordonnance sur la protection de la maternité n'ont pas été informées des risques encourus. Soit les employeurs partent du principe que les femmes concernées s'informent par elles-mêmes et qu'elles communiquent immédiatement leur grossesse à leur employeur, soit ils ne sont pas conscients de leurs obligations ou du caractère dangereux et pénible des travaux pour la mère et l'enfant. S'informer suffisamment tôt relève donc dans les faits de la responsabilité des femmes alors qu'il s'agit en droit (ordonnance sur la protection de la maternité) d'une obligation de l'employeur.

4 Évaluation de la nécessité d'adopter des mesures

4.1 Solutions possibles au sens du postulat

Le postulat part de l'idée que la plupart des femmes interrompent leur travail peu avant l'accouchement et qu'un congé prénatal payé de deux semaines pourrait permettre de compenser les pertes de revenu engendrées par ces absences pour des raisons de santé immédiatement avant l'accouchement. L'étude parvient à la conclusion qu'en cas d'instauration d'un congé prénatal, une durée de quatre semaines serait appropriée.

L'étude révèle en outre qu'il n'existe pas un intérêt marqué quant à l'instauration d'un congé de maternité de deux semaines avant l'accouchement. Si ce type de congé était instauré, il conviendrait de vérifier si le congé maternité prévu par le droit fédéral ne devrait pas être prolongé et assorti de la possibilité d'en bénéficier d'une partie avant l'accouchement (une telle solution est souvent prévue par le droit cantonal ou par des conventions collectives de travail), ou si le congé prénatal devrait être garanti indépendamment du congé postpartum. Se pose cependant la question de savoir si les femmes enceintes avaient effectivement recours à cette possibilité. En effet, l'enquête a révélé que seul un tiers des femmes enceintes disposant de cette possibilité y ont eu recours (voir ch. 3.6).

Si l'étude montre que les interruptions de travail pendant la grossesse sont très fréquentes, elle révèle cependant que près de 95 % des femmes concernées ont perçu entre 80 % et 100 % de leur salaire pendant la durée de l'incapacité de travail. Les pertes de revenu sont donc rares et lorsqu'il y en a, elles sont liées à des formes de travail particulières (statut d'indépendante, relations de travail initiées peu de temps avant l'accouchement, chômage). Les interruptions de travail liées à la grossesse sont donc aujourd'hui bien couvertes d'un point de vue financier.

Pour 3 % des femmes interrogées, la moitié des absences sont tombées pendant les sept premiers mois de la grossesse. Dans ce cas de figure, les éventuelles lacunes de couverture ne pourraient pas être comblées par un congé prénatal.

En outre, l'instauration d'un congé prénatal n'est pas une priorité, notamment chez les mères ; ce qui l'est plus, c'est l'allongement du congé de maternité après l'accouchement, l'instauration d'un congé de paternité ou d'un congé parental.

4.2 Avantages et inconvénients d'un congé prénatal

4.2.1 Aucune amélioration significative pour les mères

Pendant la durée de l'incapacité de travail pour des raisons de santé, près de 95 % des femmes enceintes perçoivent entre 80 et 100 % de leur salaire. Parmi celles-ci, environ 70 % le perçoivent dans son intégralité. La situation financière de ces femmes pourrait même se détériorer avec l'instauration d'un congé prénatal. En fonction de la manière dont les employeurs se positionnent par rapport à ce type de congé, les femmes enceintes pourraient à l'avenir ne percevoir plus que 80 % de leur salaire et non plus leur salaire complet, car le régime des APG n'indemnise que 80 % du salaire (au maximum 196 francs par jour). D'autre part, la situation financière des femmes qui reçoivent déjà 80 % de leur salaire ne serait pas plus avantageuse, car le maintien du versement du salaire est d'ores et déjà assuré dans ces proportions.

Dans le champ des remarques personnelles, certaines femmes ont indiqué qu'il était pour elles important de pouvoir décider elles-mêmes de travailler ou non jusqu'à l'accouchement. Pour environ un tiers des femmes interrogées, un congé prénatal n'est pas nécessaire, car la réglementation existante est suffisante. Seulement 29 % des mères sont d'avis qu'un congé prénatal aurait amélioré leur situation financière.

Dans sa réponse à l'interpellation 15.3686 Masshardt du 18 juin 2015, le Conseil fédéral a estimé qu'il n'est pas exclu que des employeurs tiennent compte des coûts d'une éventuelle grossesse et renoncent pour cette raison à engager des jeunes femmes. Un congé prénatal ne supprimerait toutefois pas cette discrimination. En effet, s'il n'est pas rare que les femmes doivent s'absenter pour des raisons de santé lors des sept premiers mois, un congé prénatal porterait uniquement sur les dernières semaines de la grossesse.

4.2.2 Allègement des employeurs principalement

Si une employée ne peut plus travailler à cause de sa grossesse, l'employeur doit lui verser son salaire complet pendant une période limitée. En règle générale, les employeurs concluent une assurance d'indemnités journalières prévoyant un délai d'attente de 30 jours, ce qui signifie qu'ils versent le salaire à l'employée pendant 30 jours. En cas d'interdiction de travail attestée par un médecin, l'employeur doit verser 80 % de son salaire à la femme enceinte et l'assurance d'indemnités journalières n'entre pas en matière. Un congé prénatal financé par le régime des APG aurait pour principal avantage de diminuer les charges des seuls employeurs. Ces derniers reconnaissent aussi que les interruptions de travail occasionnent à l'interne des besoins en personnel plus élevés (d'autres collaborateurs doivent reprendre le travail de la collaboratrice absente ou de nouvelles personnes doivent être engagées) et partant des charges salariales supplémentaires.

4.2.3 Meilleure planification du travail

Un congé prénatal qui serait fixé en fonction de la date prévue pour l'accouchement permettrait de savoir à partir de quelle date la femme enceinte ne travaille plus. Un congé prénatal contribuerait dans une certaine mesure à améliorer la planification du travail tant pour l'employée que pour l'entreprise. Cependant, cette amélioration ne serait que partielle, car il y a toujours des imprévus. En effet, les absences pour des raisons de santé au cours des six premiers mois de grossesse ne sont pas rares.

4.2.4 Résumé

L'étude parvient à la conclusion qu'un quart des femmes interrogées ont connu des réductions de revenu et/ou des pertes complètes de revenu pendant leur grossesse. Parmi celles-ci figurent cependant les femmes qui reçoivent 80 ou 90 % de leur salaire. Du point de vue des assurances sociales, il ne s'agit cependant pas, dans ce cas de figure, d'une baisse de revenu, car l'indemnité versée par l'assurance sociale représente en règle générale 80 % du salaire. Seuls 5 % des femmes interrogées ont perçu moins de 80 % de leur salaire, voire aucun salaire. La minorité de femmes qui a dû subir des baisses ou des pertes complètes de revenu a en outre un statut particulier (statut d'indépendante, embauchée peu de temps avant l'accouchement, chômage). Enfin, le nombre de femmes qui pourraient profiter financièrement d'un congé prénatal est limité.

Il apparaît donc que les interruptions de travail avant l'accouchement sont suffisamment couvertes et que le revenu est parfois plus élevé que celui qui serait versé en cas d'une indemnisation de ce congé par le régime des APG. Dans ce cas, un congé prénatal pourrait réduire la couverture financière des femmes enceintes.

Le financement de ce type de congé serait supporté à parts égales par les travailleurs et les employeurs via les cotisations APG. Les avantages seraient cependant répartis de manière inégalitaire : ce type de congé allégerait la charge financière des employeurs, car il supprimerait leur obligation de continuer à verser le salaire, mais peu de femmes en profiteraient d'un point de vue financier. En effet, seules celles qui reçoivent moins de 80 % de leur salaire pendant une interruption de travail liée à des raisons de santé, c'est-à-dire 5 % des femmes interrogées, en tireraient un avantage financier.

En outre, un tiers des mères considèrent que les réglementations existantes suffisent et qu'il n'est pas utile d'introduire un congé prénatal. Celles qui y sont favorables le sont pour des raisons d'organisation et non pas pour des raisons financières.

Ce type de congé ne permettrait pas d'écartier un éventuel risque de discrimination à l'embauche.

Au vu de ces considérations, le Conseil fédéral estime qu'il est inutile d'intervenir sur le plan politique et d'instaurer un congé prénatal en fin de grossesse. Il préconise que les partenaires sociaux trouvent ensemble de telles solutions.

En revanche, le versement des allocations des mères dont le nouveau-né doit rester plus longtemps que prévu à l'hôpital devrait être prolongé. Un projet visant à modifier la loi sur les allocations pour perte de gain et les actes normatifs correspondants et à combler ces lacunes est actuellement à l'étude (motion 16.3631 « Rallonger la durée de l'allocation de maternité en cas de séjour prolongé du nouveau-né à l'hôpital »). Le Conseil fédéral a mis en consultation l'avant-projet le 21 février 2018. La procédure de consultation s'achèvera le 31 mai 2018 et le message devrait être publié à l'automne 2018.

5 Annexe : rapport de recherche

« Erwerbsunterbrüche vor der Geburt », rapport de recherche du Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS, 2017