



# **Stratégie de politique familiale du canton de Berne**

## **Rapport du Conseil-exécutif**

Rapport sur la mise en œuvre de la motion 177/2006 Streiff-Feller, Oberwangen (PEV) du 4 septembre 2006 concernant la création d'une Conférence familiale interdirectionnelle et de la motion 178/2006 Schnegg-Affolter, Lyss (PEV) du 4 septembre 2006 concernant l'élaboration d'une stratégie de politique familiale

## Table des matières

<b>Résumé</b>	6
<b>Introduction</b>	12
Mandat parlementaire	12
Elaboration de la stratégie de politique familiale	12
<b>I Principes et concepts de la stratégie de politique familiale</b>	14
A Concept de famille	14
B Fonctions et prestations de la famille	15
C Politique familiale	16
1 Objectif de la politique familiale et mesures mises en place	16
2 Niveaux d'intervention et champs thématiques de la politique familiale	16
a) Interventions socio-écologiques	17
b) Interventions pédagogiques	17
c) Interventions au sein de la famille	17
d) Interventions économiques	18
D Conditions générales de la politique familiale cantonale	19
3 Double subsidiarité	
a) Subsidiarité de l'Etat par rapport à la responsabilité individuelle	19
b) Subsidiarité de la Confédération par rapport au canton	
4 Prestations de la Confédération en matière de politique familiale	20
<b>II La famille et la politique familiale dans le canton de Berne</b>	22
E Portrait de la famille dans le canton de Berne	22
5 Evolution démographique et structure des ménages dans le canton de Berne	22
6 Modification des structures familiales	24
7 Famille, travail et formation	26
a) Taux d'activité selon le niveau de formation et le modèle familial	26
b) Répartition de l'activité professionnelle au sein des couples avec enfants	27
8 Situation financière des familles	29
a) Répartition des revenus	29
b) Coût des enfants	31
c) Pauvreté des familles	31
9 Transport et mobilité des familles	33

F	Prestations du canton en matière de politique familiale	35
	10 Prestations des différentes Directions en matière de politique familiale	35
	a) Chancellerie d'Etat (CHA)	35
	b) Direction de l'économie publique (ECO)	36
	c) Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP)	37
	d) Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE)	39
	e) Direction de la police et des affaires militaires (POM)	41
	f) Direction des finances (FIN)	42
	g) Direction de l'instruction publique (INS)	43
	h) Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE)	45
	11 Récapitulation des prestations en matière de politique familiale	47
<b>III</b>	<b>Prestations de politique familiale : évaluation et défis</b>	<b>51</b>
G	Interventions socio-écologiques	51
H	Interventions pédagogiques	53
I	Interventions au sein de la famille	53
J	Interventions économiques	54
<b>IV</b>	<b>Politique familiale future du canton de Berne</b>	<b>56</b>
K	Les deux grandes orientations de la politique familiale	56
L	Présentation des mesures	57
	12 Amélioration des ressources économiques et pédagogiques des familles	57
	a) Allègement fiscal pour les familles	57
	b) Augmentation des allocations familiales	58
	c) Introduction d'une rente pour enfants	59
	d) Introduction de prestations complémentaires pour les familles	60
	e) Augmentation de la réduction des primes de l'assurance-maladie	61
	f) Introduction de subsides au logement	61
	g) Introduction d'un congé parental	62
	h) Coordination des prestations de conseil destinées aux familles	62
	13 Amélioration des conditions sociales et culturelles de la vie de famille	63
	a) Développement des structures d'accueil extrafamilial	63
	b) Amélioration des structures d'accueil adaptées aux situations particulières	64

---

c) Promotion d'un environnement professionnel compatible avec les besoins des familles	64
d) Encouragement de l'offre en matière de formation et de formation continue adaptée aux besoins des familles	65
e) Encouragement de l'offre culturelle et de loisirs à l'attention de la famille, promotion d'un habitat adapté aux familles	66
14 Récapitulation des mesures de politique familiale	67
M Mesures à privilégier par le canton de Berne dans le cadre du développement de sa politique familiale	69
15 Priorités dans le domaine des ressources économiques	70
a) Priorité aux prestations de transfert	
b) Priorité aux mesures d'allègement fiscal	
c) Priorité aux prestations de transfert par rapport aux mesures d'allègement fiscal	
16 Priorités dans le domaine des ressources pédagogiques	72
17 Priorités dans le domaine des conditions sociales et culturelles	72
18 Récapitulation des mesures prioritaires	73
<b>V Mise en œuvre stratégique et opérationnelle de la politique familiale</b>	<b>74</b>
<b>VI Proposition</b>	<b>76</b>
Annexe 1 : Glossaire	78
Annexe 2 : Prestations complémentaires versées aux familles: aperçu des modèles cantonaux existants	80
Annexe 3 : Bibliographie	85
Annexe 4 : Liste des abréviations	87



## Résumé

Outre le programme de législature 2006-2010 incluant divers aspects de politique familiale parmi les priorités de la politique sociale, deux motions adoptées lors de la session du Grand Conseil de mars 2007 sont à l'origine de la stratégie de politique familiale du Conseil-exécutif. Celles-ci demandaient, pour la première, qu'une conférence interdirectionnelle soit créée dans le but de coordonner la politique familiale menée par le canton (M 177/2006) et, pour la seconde, que soit établi un plan d'action concret et global de soutien de la famille (M 178/2006).

De manière générale et à plus forte raison lorsqu'elle porte sur un thème sociopolitique essentiel tel que la politique familiale, une stratégie du gouvernement met l'accent sur l'élaboration de mesures concrètes permettant de garantir ou d'améliorer le niveau de bien-être de la population. Cependant, on ne peut élaborer de telles mesures qu'après avoir dressé un bilan de la situation actuelle des familles et de la politique familiale dans le canton de Berne. Le présent document procède donc tout d'abord à une telle analyse, en prenant pour base théorique des notions et concepts (détaillés dans les chapitres A à D) qui émanent du Rapport sur les familles publié en 2004 par le Département fédéral de l'intérieur.

### Concepts de politique familiale

**Famille:** le concept de «famille» se définit comme toutes formes de vie fondées sur les liens entre parents et enfants unissant plusieurs générations. La famille dont les enfants sont encore mineurs ou dépendent financièrement des parents se situe au cœur de cette définition.

**Fonctions de la famille:** la famille a une fonction éducative, elle contribue à la socialisation et à la reproduction biologique et sociale; enfin, elle a une fonction affective et joue un rôle économique.

**Objectif de la politique familiale:** la politique familiale a pour objectif de soutenir – notamment financièrement – les prestations fournies par la famille.

**Objet de la politique familiale:** la politique familiale comprend l'ensemble des activités, des mesures ou des organes étatiques dont le but est de reconnaître, promouvoir ou orienter les prestations familiales. Elle se subdivise en dix champs thématiques qui peuvent être rattachés à quatre niveaux d'intervention.

Champs thématiques des différents niveaux d'intervention:

- Interventions socio-écologiques: structures d'accueil extrafamilial; environnement professionnel favorable aux familles; système scolaire, offres de formations ou habitat adaptés aux familles.
- Interventions pédagogiques: travail préventif auprès des familles.
- Interventions au sein de la famille: protection de l'enfant, violence au sein de la famille; encadrement familial de substitution.
- Interventions économiques : allocations familiales ; imposition des familles; prestations versées aux familles dans le besoin.

Dans un premier temps, la stratégie de politique familiale du canton de Berne décrit la situation sociale et économique actuelle des familles dans le canton de Berne (chapitre E) et les prestations fournies par le canton en matière de politique familiale (chapitre F). Il résulte de cet état des lieux que:

- la structure de la famille s'est nettement modifiée au cours des trois dernières décennies; on constate une fragmentation accrue des types de famille ainsi qu'une augmentation croissante du nombre de femmes avec enfants exerçant une activité lucrative; ces développements ont notamment un impact sur la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle;
- le canton de Berne fournit d'ores et déjà une vaste palette de prestations relevant directement de la politique familiale, et ce à quatre niveaux: interventions socio-écologiques, pédagogiques, au sein de la famille et économiques.

Interventions socio-écologiques: mesures permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle, structures d'accueil extrafamilial, écoles à journée continue/ garderies/ cantines scolaires.

Intervention pédagogiques: prestations de conseil destinées aux mères et aux pères, consultations conjugales et familiales, animations de jeunesse, promotion de la santé, prévention des dépendances, formation des parents, promotion de la jeunesse, services psychologiques pour enfants, orientation professionnelle.

Interventions au sein de la famille: maisons d'accueil pour femmes, protection de l'enfance, commission de la protection de l'enfant, tutelle, mesures d'aide à la jeunesse, service d'intervention du canton de Berne contre la violence domestique.

Interventions économiques: système de tarification des structures d'accueil extrafamilial subventionnées par les pouvoirs publics dépendant du revenu des parents, réduction des primes de l'assurance-maladie, allocations familiales cantonales, avances sur les pensions alimentaires, imposition des familles, allocations d'entretien.

Dans un deuxième temps, le rapport du Conseil-exécutif reprend les différentes actions de politique familiale et fait ressortir les *défis* qui devront être relevés dans le cadre de la politique familiale future.

- Interventions socio-écologiques: parmi les conditions générales qui marquent la vie de la famille, la question de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle revêt une importance croissante depuis les années 1970; depuis cette époque en effet, les femmes avec enfants s'investissent de façon croissante et continue dans la vie professionnelle, sans que les hommes diminuent pour autant parallèlement leur taux d'activité. Ce besoin croissant se reflète dans le développement continu des structures d'accueil extrafamilial, en particulier ces cinq dernières années. Malgré l'augmentation observée au niveau de l'ensemble de l'offre subventionnée par les pouvoirs publics, celle-ci demeure insuffisante au regard de la demande.
- Interventions pédagogiques: les mutations récentes de l'économie et de la société confrontent la vie familiale à de nouvelles situations telles que le sentiment

d'insécurité économique, la mobilité accrue (privée ou professionnelle) ou la variété des modèles et des parcours de vie (nouvelles formes de vie privée ou professionnelle). Cette évolution peut, dans certains cas, avoir des répercussions négatives sur les fonctions éducatives et sociales de la famille de même que sur les résultats scolaires de l'enfant.

- Interventions au sein de la famille: la protection de l'enfant est du ressort de la sphère privée. Toutefois, lorsque cette responsabilité n'est pas correctement exercée (abandon, violence psychique ou physique), c'est à l'Etat qu'il revient d'intervenir. Par ailleurs, il s'agit non seulement de protéger l'enfant, mais également toute personne victime de violence domestique au sein du couple. Ces différentes dimensions de protection à l'intérieur de la famille ou du couple représentent des défis permanents, pour lesquels il s'agit de mettre à disposition, au besoin, des mesures et instruments adéquats.
- Interventions économiques: le processus d'individualisation observé au sein de la société se répercute également sur la situation financière des familles. Les familles monoparentales et les familles nombreuses sont particulièrement touchées par les coûts élevés pour l'entretien des enfants qui ne se sont qu'en partie couverts par les allocations familiales et les pensions alimentaires. Ces familles sont donc particulièrement menacées par le risque de précarité. De plus, les personnes élevant seules leurs enfants ont souvent une position précaire sur le marché du travail ou sont obligées de travailler à temps partiel faute de pouvoir concilier adéquatement travail et famille, ce qui entraîne un taux de pauvreté de 28 pour cent chez les familles monoparentales. Quant aux familles nombreuses pouvant être qualifiées de *working poors*, leur nombre est supérieur à la moyenne; en effet, un seul revenu à plein temps ne suffit souvent pas à garantir le minimum vital du ménage. Des interventions économiques peuvent être envisagées au niveau de la situation économique globale, des dépenses obligatoires ou des coûts de la vie.

Au regard de l'importance de la famille pour la société et des prestations offertes actuellement en lien direct avec la politique familiale, l'objectif premier de la politique familiale future du canton de Berne peut être défini comme consistant à donner aux familles les moyens d'assumer leur rôle pilier en termes de politique sociale. Le rôle pilier de la famille peut être soutenu en considérant, d'une part, les ressources internes de la famille (niveau d'intervention pédagogique, niveau d'intervention au sein de la famille et niveau d'intervention économique) et, d'autre part, les conditions générales extérieures à celle-ci (niveau d'intervention socio-écologique). Chacun de ces pans d'action peut être rattaché à un sous-objectif de la politique familiale du canton de Berne:

Sous-objectif 1: Amélioration des ressources économiques et pédagogiques des familles.

Sous-objectif 2: Amélioration des conditions sociales et culturelles de la vie de famille.

Dans un troisième temps, sur la base des défis précédemment identifiés et de l'orientation stratégique de la politique familiale, 13 mesures possibles reliées aux deux sous-objectifs précités sont formulées. La palette de mesures étudiées va de l'allègement fiscal aux prestations complémentaires pour les familles, en passant par la promotion d'un habitat favo-



rable aux familles et le développement des structures d'accueil extrafamilial et extrascolaire.

Dans un quatrième et dernier temps, les différentes mesures énumérées sont classées par ordre de priorité et présentées sous la forme d'un train de mesures auquel le Conseil-exécutif propose de donner suite.

Modèle préconisé pour les mesures de politique familiale<sup>1</sup>

Amélioration des ressources des familles (sous-objectif 1)		Amélioration des conditions sociales et culturelles (sous-objectif 2)
Ressources économiques	Ressources pédagogiques	
<p><i>Priorité niveau 1</i> Prestations complémentaires versées aux familles</p>	<p><i>Priorité niveau 1</i> Coordination des prestations de conseil destinées aux familles (y compris renforcement de la triade parents –écoliers – personnel enseignant)</p>	<p><i>Priorité niveau 1</i> Développement des structures d'accueil extrafamilial et extrascolaire</p>
<p><i>Priorité niveau 2</i> Allègement fiscal pour les familles</p>		<p><i>Priorité niveau 2</i> Structures d'accueil adaptées aux situations particulières</p>
<p><i>Priorité niveau 3</i> Augmentation de la réduction des primes de l'assurance-maladie</p>		<p><i>Mesures d'accompagnement</i> Promotion d'un environnement professionnel compatible avec les besoins des familles</p>
<p><i>Priorité niveau 3</i> Introduction de subsides au logement</p>		<p><i>Mesures d'accompagnement</i> Encouragement de l'offre en matière de formation et de formation continue adaptée aux besoins des familles</p>
<p><i>Priorité niveau 3</i> Augmentation des allocations familiales</p>		<p><i>Mesures d'accompagnement</i> Encouragement de l'offre culturelle et de loisirs à l'attention des familles, promotion d'un habitat adapté aux familles</p>

<sup>1</sup> Le tableau ne cite que 11 des 13 mesures proposées. En effet, deux de ces mesures ne peuvent pas être mises en place dans le canton de Berne.

Le Conseil-exécutif a établi ce modèle en s'inspirant notamment de la crise économique et financière actuelle dont les conséquences économiques et sociales se feront sentir longtemps encore. Il a dès lors attaché une importance particulière aux aspects économiques de la question.

- Prestations complémentaires pour les familles: la précarité enregistrée dans le canton de Berne au sein des familles constitue un risque structurel important que ne peut contrebalancer l'aide sociale versée à titre temporaire et individuel. Prestations liées au besoin, les prestations complémentaires ont pour but de couvrir le déficit financier du ménage – à savoir, la différence existant entre le revenu et les dépenses. Les prestations complémentaires ont un impact économique général et font donc office de solution d'ensemble, ce qui les distingue des autres prestations de transfert (subsides au logement, réduction des primes de l'assurance-maladie) dont les effets sur la situation économique des familles ne sont que ponctuels. Il est ainsi important de donner la priorité aux prestations complémentaires.
- Coordination des prestations de conseil destinées aux familles: la tendance à la segmentation des prestations de conseil, bien qu'adaptée au traitement de problèmes précis, ne permet pas de faire face à des situations complexes. Il est donc nécessaire de les coordonner.
- Développement des structures d'accueil extrafamilial et extrascolaire: priorité doit être donnée ces prochaines années à l'augmentation du nombre de structures d'accueil extrafamilial, ceci non seulement en raison de considérations liées à l'intégration et à l'égalité des chances des enfants et des parents, mais aussi dans l'idée de promouvoir la vie active des parents dont l'utilité n'est plus à prouver pour notre économie (deuxième revenu possible, augmentation des rentrées fiscales, création d'emplois, etc.) en leur permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle. Ce raisonnement vaut d'autant plus que l'offre de structures d'accueil extrafamilial ne suffit toujours pas à couvrir la demande.

Le Conseil-exécutif va désigner une conférence familiale interne à l'administration chargée de la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie de politique familiale.

## Introduction

### Mandat parlementaire

Le 27 mars 2007, le Grand Conseil<sup>2</sup> a adopté deux motions poursuivant des objectifs de politique familiale, chargeant ainsi le Conseil-exécutif

- «de créer une conférence interdirectionnelle placée sous la conduite de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale, dont le mandat sera de développer et de mettre en œuvre de manière efficiente une politique familiale cohérente et efficace» (M 177/2006 ; adoptée par 79 voix contre 62);
- «de préparer une stratégie de politique familiale et de la soumettre à l'approbation du Grand Conseil. Cette stratégie définira des mesures de promotion et en indiquera les conséquences financières.» (M 178/2006; adoptée par 129 voix contre 15).

Au regard de l'importance de la famille pour la société, et au vu des conditions démographiques, sociales et économiques ainsi que des actions du canton en matière de politique familiale, la stratégie présentée ici a pour objectif de contribuer dans une large mesure à la mise en œuvre des deux motions précitées. Elle propose un modèle de conférence familiale, elle articule, dans une perspective globale, l'orientation stratégique de la politique familiale future du canton de Berne et enfin, elle propose des mesures de soutien à la famille. Ces mesures ne sont toutefois pas finalisées, car les priorités établies doivent encore être affinées – notamment sur la question de leur financement – et être soumises au processus législatif ordinaire.

### Elaboration de la stratégie de politique familiale

La stratégie de politique familiale qui fait l'objet du présent rapport est subdivisée en cinq parties.

La première partie (*chiffre I*) pose les fondements théoriques permettant d'évaluer les mesures actuelles de politique familiale et l'élaboration de la politique familiale future du canton. Dans un premier temps, le rapport définit le concept de famille ainsi que les fonctions principales de cette dernière et établit l'objectif et l'objet de la politique familiale dont le contenu est subdivisé en quatre niveaux d'intervention et dix champs thématiques. Cette partie sur les fondements théoriques s'inspire considérablement du rapport sur la famille rédigé en 2004<sup>3</sup> par le Département fédéral de l'intérieur.

La deuxième partie (*chiffre II*) définit, dans un premier temps, les conditions sociales, démographiques et économiques, qui revêtent une importance particulière pour les familles du canton. Elle répertorie ensuite les prestations familiales actuelles du canton dont une partie a notamment été considérablement développée ces dernières années (en particulier l'offre de prise en charge dans les garderies, l'accueil familial de jour ou l'école à journée continue). Elle les classe selon les Directions qui en sont responsables, illustrant ainsi la

---

<sup>2</sup> Journal du Grand Conseil du canton de Berne, 2007, 463 ss.

<sup>3</sup> Cf. OFAS 2004.

large assise de la politique familiale au sein de l'administration cantonale. Cette 2<sup>ème</sup> partie se conclut par une attribution des différentes prestations existantes à l'un des quatre niveaux d'intervention de la politique familiale présentés au début du rapport.

La troisième partie (*chiffre III*) évalue les mesures actuelles de politique familiale et fait ressortir les défis qui devront être relevés à l'avenir. Elle s'articule autour des quatre niveaux d'intervention et vise à présenter de façon compréhensible l'orientation stratégique essentielle de la politique familiale.

La quatrième partie (*chiffre IV*) décrit l'importance stratégique de la politique familiale future du canton de Berne et en définit l'orientation. Les quatre niveaux d'intervention y sont abordés sous l'angle des deux sous-objectifs appelés à servir de points d'ancrage pour l'orientation future de la politique familiale. Différentes mesures sont proposées et rattachées aux deux sous-objectifs précités, en référence aux défis et à l'orientation stratégique de la politique familiale précédemment définis. Ces mesures sont enfin classées par ordre de priorité et présentées sous la forme d'un train de mesures auquel le Conseil-exécutif propose de donner suite.

La cinquième et dernière partie (*chiffre V*) propose un modèle de conférence familiale chargée de suivre la mise en œuvre stratégique et opérationnelle de la politique familiale. Elle en esquisse ensuite les tâches, la composition et l'organisation.

## I Principes et concepts de la stratégie de politique familiale

### A Concept de famille

Les questions touchant à la famille et le thème de la politique familiale sont sensibles. Il est d'autant plus difficile d'en donner une définition satisfaisante. Mais cette difficulté découle encore d'autres circonstances. Nous savons en effet d'expérience que la notion de famille n'est pas universelle et ne constitue pas une unité naturelle, mais qu'elle est, au contraire, fortement imprégnée culturellement.<sup>4</sup> Il convient par ailleurs de trouver une définition de cette notion qui corresponde à la multitude de formes que peut revêtir la famille en pratique. La famille n'est plus, aujourd'hui, exclusivement constituée d'un père, d'une mère et de leurs enfants biologiques et mineurs, vivant sous le même toit.

L'unanimité règne toutefois sur le fait que la famille se construit autour de la présence des enfants. La Confédération fonde également sa politique familiale sur ce critère central. Dans la Constitution fédérale, la notion de famille est définie comme «une communauté d'adultes et d'enfants»<sup>5</sup>; de même, la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales place-t-elle la relation à l'enfant au cœur de sa définition de la famille en désignant la famille comme «toutes formes de vie fondées sur les liens entre parents et enfants unissant plusieurs générations».<sup>6</sup> Cette définition a été reprise dans nombre de rapports cantonaux<sup>7</sup>; elle se concentre sur la famille dont les enfants sont mineurs ou dépendent encore financièrement de leurs parents. Toutefois, cela ne présuppose pas automatiquement qu'il y ait ménage commun.<sup>8</sup>

Le concept de «famille» se définit comme toutes formes de vie fondées sur les liens entre parents et enfants unissant plusieurs générations.

Cette définition délibérément ouverte du concept de famille tient compte – comme le Grand Conseil l'a réclamé à de multiples occasions<sup>9</sup> – de la multiplicité des formes de vie

4 Cf. Herzog, Böni et Guldimann, 1997, 74 ss.

5 Art. 41, al. 1, lit. c Cst.

6 Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, 2005, 9. Cette définition reprend elle-même la description de la famille telle qu'elle est contenue dans le rapport de 1982 (Département fédéral de l'intérieur, 1982).

7 Cf., p.ex., les rapports sur la famille rédigés par les cantons des Grisons (p. 2), de Soleure (p. 9) ou de Lucerne (p. 11).

8 Cette définition ciblée a pour effet de reléguer au second rang – dans le présent rapport – d'autres types de relations familiales (comme celle qui existe, notamment, entre des parents et leurs enfants devenus adultes). Le document intitulé «Politique du 3<sup>e</sup> âge dans le canton de Berne. Rapport de planification et plan d'action» de décembre 2004 ainsi que le rapport intermédiaire d'avril 2007 abordent certains aspects de cette thématique.

9 Allocutions Schnegg-Affolter, Wälchli-Lehmann et Gasser, Journal du Grand Conseil du canton de Berne, 2007, 465 ss.

familiale. Il apparaît donc justifié de la reprendre pour le compte de la politique familiale du canton de Berne.

## **B Fonctions et prestations de la famille**

Dans notre société, les relations humaines jouent un rôle important, que ce soit pour résoudre certains problèmes quotidiens ou pour traverser des crises importantes. Quel que soit le domaine auquel on les rattache, les relations humaines revêtent de réelles fonctions sociales, et jouent en particulier un rôle fondamental à l'appui de la cohésion sociale et de la solidarité au sein de la société. Réseau relationnel originel, la famille a une fonction centrale pour le maintien de la cohésion sociale.

Il est étonnant de constater que la plupart des auteurs s'accordent sur les tâches assumées par la famille<sup>10</sup>. Bien que ces tâches soient parfois présentées de façon différenciée selon les sources, il est admis en règle générale que la famille ...

- (a) garantit l'existence même de la société (fonction reproductive biologique et sociale, relève démographique);
- (b) offre à chaque génération, tout au long de la vie, le cadre nécessaire à un sain épanouissement, ceci, au bénéfice de la société (fonction éducative et sociale);
- (c) permet à ses membres de s'apporter un soutien matériel et immatériel réciproque (fonction économique, sécurité sociale, cohésion intergénérationnelle);
- (d) apporte appui, calme et ressourcement, permettant ainsi à ses membres d'y puiser l'énergie qui leur est nécessaire (fonction émotionnelle).

L'importance de la famille au sein de la société est telle qu'il se justifie de formuler des conditions générales lui donnant les moyens d'assumer ses fonctions et ses tâches.

---

<sup>10</sup> Cf., p.ex., Gerlach 2004, 39; Hamann 1988, 28 ss; Lüscher 2003, 61; Mitterauer 1991, 100.

## **C Politique familiale**

### **1 Objectif de la politique familiale et mesures mises en place**

Les prestations fournies par la famille lui sont non seulement utiles pour elle-même, mais sont également bénéfiques à l'ensemble de la société. La politique familiale a ainsi pour objectif de soutenir les prestations familiales, notamment financièrement. Les questions de politique familiale constituent un champ politique propre, dont le but est de formuler des décisions bien pensées offrant aux familles le meilleur cadre de liberté possible dans le choix du modèle familial.<sup>11</sup>

S'agissant des mesures, la politique familiale est une tâche transversale qui relève de différents champs politiques tels que celui de l'enfance, de la jeunesse, de la formation, du social, de la santé, de la migration, de l'égalité, de l'économie, des finances, de la fiscalité ou encore de la sécurité. Ainsi, une politique familiale bien pensée peut-elle générer une politique de croissance prospère, en offrant aux familles et aux membres qui les constituent, dans leur phase de vie respective, la possibilité de se former ou de se spécialiser; de même peut-elle contribuer au démantèlement des obstacles que peuvent rencontrer les adolescents et leurs parents au moment d'entrer dans le marché du travail ou d'en sortir.<sup>12</sup>

Tous les membres de la société et l'ensemble des champs d'action politiques sont appelés à soutenir la famille, car celle-ci est utile pour tous les secteurs de l'existence. Il s'agit donc là d'un réel défi pour le gouvernement et l'administration, car il n'est pas aisé de coordonner les actions et les décisions des différents acteurs de la politique familiale.

### **2 Niveaux d'intervention et champs thématiques de la politique familiale**

Le concept de politique familiale, pris au sens large, comprend l'ensemble des actions sociétales ou étatiques dont la mise en œuvre influence l'aménagement des tâches familiales. Le présent rapport se limite toutefois à une acception plus étroite du concept qu'elle définit ainsi:<sup>13</sup>

- (a) Toute *action décidée par une autorité publique*, ou encore, toute mesure ou institution publique.
- (b) Ces actions ont pour but de reconnaître et de soutenir les prestations familiales – ou d'intervenir à leur niveau –, que ces prestations soient implicites ou explicites.

L'objet de la politique familiale ainsi défini se conjugue dès lors – s'inspirant ce faisant du rapport sur la famille rédigé en 2004 par le Département fédéral de l'intérieur – en dix champs thématiques. Ces derniers peuvent à leur tour être rattachés aux différents niveaux d'interventions sociopolitiques tels qu'ils ont été définis par les sciences sociales (interventions socio-écologiques, interventions pédagogiques, interventions au sein de la famille et interventions économiques)<sup>14</sup>:

---

<sup>11</sup> Cf. OFAS 2004, 99.

<sup>12</sup> Cf. Straubhaar, 2009.

<sup>13</sup> Cf. Lüscher, 2003, 14; COFF 2005.

<sup>14</sup> Cf. OFAS 2004, 104.



*a) Interventions socio-écologiques*

Selon le rapport fédéral sur la famille, les interventions socio-écologiques renvoient aux conditions sociales et culturelles de la vie familiale.

Champ thématique 1: structures d'accueil extrafamilial

On entend par structures d'accueil extrafamilial les réseaux de soutien aux familles qui accompagnent ces dernières dans leurs tâches éducatives et les aident pour la garde des enfants. Ce soutien permet aux familles d'améliorer leur gestion du temps et de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale (formation, formation continue, travail rémunéré).

Champ thématique 2: environnement professionnel compatible avec les besoins des familles

On entend par environnement professionnel compatible, toutes les actions du canton dont le but est de permettre aux parents d'assumer simultanément vie professionnelle et tâches familiales (prise en charge, éducation, accompagnement scolaire).

Champ thématique 3: système scolaire et système de formation compatibles avec les besoins des familles

On entend par système scolaire et système de formation compatibles, toutes les actions du système éducatif dont le but est de soutenir et soulager les familles dans leurs tâches éducatives et de prise en charge.

Champ thématique 4: logement et habitat

On entend par logement et habitat, toutes les actions dont le but est d'aménager un habitat répondant aux besoins des familles.

*b) Interventions pédagogiques*

Les interventions pédagogiques font référence non seulement à l'éducation au sens étroit, susceptible d'être donnée aux familles, mais également à tous les services de consultation ou encore les offres de médiation en cas de conflits.

Champ thématique 5: travail préventif auprès des familles

On entend par travail préventif auprès des familles, toutes les actions dont le but est d'améliorer les ressources familiales afin de donner aux familles les moyens d'assumer leur rôle. Il s'agit ainsi d'agir en amont des difficultés familiales.

*c) Interventions au sein de la famille*

La politique familiale ne doit pas seulement considérer la famille comme une unité homogène. Elle doit également prendre en compte les intérêts parfois divergents de ses membres. La vie familiale fait partie de la sphère privée et doit être respectée en tant que telle. Il ne s'agit toutefois pas uniquement de garantir la bonne entente familiale, mais bien plus de protéger les membres de la famille victimes de tensions familiales, et

de créer des structures d'accueil permettant aux enfants en détresse de trouver un environnement leur permettant de grandir sereinement en-dehors de leur cadre familial.

#### Champ thématique 6: protection de l'enfant / violence au sein de la famille

On entend par protection de l'enfant toutes les actions menées au sein même de la famille ainsi que toutes les démarches dont le but est de protéger les différents membres de la famille contre les abus et la violence.

#### Champ thématique 7: offres familiales de substitution

On entend par offres familiales de substitution toutes les actions dont le but est d'offrir aux enfants et aux jeunes dans le besoin des solutions familiales de substitution (familles d'accueil, foyers).

#### *d) Interventions économiques*

Les interventions économiques comprennent les subsides versés aux familles (prestations de transfert) ainsi que les allègements fiscaux dont elles bénéficient. Ces mesures répondent à la logique de l'aide au sujet.

#### Champ thématique 8: allocations familiales

On entend par allocations familiales, tous les subsides versés aux familles dans le but de leur permettre d'assumer leurs tâches familiales (prise en charge, éducation, accompagnement scolaire). Ces montants sont octroyés quelle que soit la situation économique de la famille.

#### Champ thématique 9: imposition des familles

On entend par imposition des familles toutes les actions dont le but est de tenir compte de la situation familiale dans le système d'imposition, notamment en l'harmonisant au système de tarification applicable aux structures d'accueil extrafamilial.

#### Champ thématique 10: prestations aux familles nécessiteuses

On entend par prestations aux familles nécessiteuses tous les subsides versés aux familles dont les moyens (revenus et fortune) ne suffisent pas à couvrir les besoins. Ces prestations doivent permettre aux familles touchées de subvenir à leur entretien.

## **D Conditions générales de la politique familiale cantonale**

### **3 Double subsidiarité**

Dans notre pays, la politique familiale est marquée par une particularité – le principe de subsidiarité – dont la portée est double.

#### *a) Subsidiarité de l'Etat par rapport à la responsabilité individuelle*

L'individu et la famille sont les premiers artisans de la politique familiale et leur responsabilité à ce titre n'a pas à être remise en question par l'intervention de l'Etat. La tâche de l'Etat – soit celle de la Confédération, des cantons et des communes – est d'intervenir en complément aux initiatives privées (organisations non gouvernementales notamment) en établissant des conditions générales favorables aux familles.<sup>15</sup> L'intervention de l'Etat suppose un besoin avéré, un financement assuré et la définition des effets recherchés.

#### *b) Subsidiarité de la Confédération par rapport au canton*

En règle générale, cantons et communes possèdent une compétence propre dans toutes les tâches qu'ils peuvent être à même d'assumer seuls. La Confédération n'intervient qu'en soutien et dans un but incitatif. Comme il en va dans les autres domaines politiques (politique sociale, politique de la formation, politique de la santé ou encore, politique de la culture), la politique familiale relève dans la plupart des cas de la compétence des cantons et des communes, qui la façonnent à l'aulne de leurs propres besoins.

- Compétences de la Confédération: selon l'article 3 de la Constitution fédérale (Cst), les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. Le domaine de la politique familiale est ainsi fondamentalement du ressort des cantons. Actuellement, la Confédération a comme seule compétence, en matière de politique familiale, celle de légiférer dans le domaine des allocations familiales et d'instituer une assurance maternité (art. 116 Cst). La législation en matière de droit civil relève de la compétence fédérale (art. 122 Cst). Forte de cette compétence, la Confédération a délégué aux cantons la tâche de régler la question de l'avance et du recouvrement des pensions alimentaires. Cette clause de délégation figure dans le code civil suisse. De même, se fondant sur la compétence que lui octroie l'article 8 Cst, la Confédération a édicté la loi fédérale sur l'égalité, dont le but est d'établir l'égalité de fait entre les hommes et les femmes au sein de la famille, dans le domaine de la formation et dans celui du travail.

En outre, et bien qu'il ne fonde aucune compétence en tant que telle, le but social inscrit à l'article 41 Cst prévoyant que la Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants soient protégées et encouragées, revêt une importance fondamentale en matière de politique familiale.

---

<sup>15</sup> Cf. OFAS 2008.

- Compétences des cantons: les tâches qui ne sont pas déléguées à la Confédération relèvent de la compétence des cantons.<sup>16</sup> Cette structure fédéraliste présente certains avantages (liberté importante dans la fixation des priorités et dans l'exécution des tâches, proximité avec les citoyens) tout comme elle génère des inconvénients (risque d'engendrer certaines inégalités de traitement entre les différentes régions du pays).

#### 4 Prestations de la Confédération en matière de politique familiale

Comme on l'a vu, la Confédération ne détient qu'une compétence ponctuelle en matière de politique familiale. Son domaine de compétence est le suivant:

- *Allocations familiales*: la loi fédérale sur les allocations familiales a été adoptée en 2006. Elle a pour but d'établir un régime minimal en matière d'allocations familiales applicable à l'ensemble du pays, tout en laissant une certaine marge de liberté aux cantons en leur laissant le loisir de prévoir un régime plus favorable. En conséquence, chaque canton a l'obligation d'octroyer une allocation minimale pour enfant de 200 francs par mois et par enfant jusqu'à 16 ans révolus et une allocation de formation professionnelle de 250 francs par mois et par enfant âgé de 16 à 25 ans révolus. Depuis les années cinquante, une loi fédérale règle le versement des allocations familiales pour les salariés de l'agriculture, les agriculteurs indépendants et les pêcheurs professionnels.
- *Allocation de maternité*: afin de remplir son mandat constitutionnel concernant l'institution d'une assurance maternité fédérale, la Confédération a étendu en 2003 la portée de la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service militaire et de service civil en y incluant dorénavant le champ de la maternité. Elle a ainsi mis sur pied un régime d'allocations pour perte de gain en cas de maternité. Cette allocation est versée pendant 14 semaines aux mères ayant exercé une activité lucrative avant la naissance de leur enfant et correspond à 80 pour cent du revenu moyen des bénéficiaires.

Outre ces deux systèmes d'allocations dont le but consiste à compenser dans une certaine mesure les charges familiales (perte de revenu, frais directs liés aux enfants), le droit fédéral prévoit un instrument destiné à prévenir – ou du moins, à atténuer – la pénalisation future découlant des charges familiales. En effet, depuis 1997, le calcul de la rente AVS intègre des bonifications pour tâches éducatives (dont la valeur actuelle correspond à 41 000 francs par an) pour les années durant lesquelles la personne assurée a exercé l'autorité parentale sur des enfants âgés de moins 16 ans révolus. Les bonifications pour tâches éducatives sont prises en compte dans le calcul de la rente comme un revenu fictif destiné à compenser le temps passé à exercer des tâches familiales en lieu et place d'une activité lucrative partielle ou complète, et ont pour but d'éviter à la personne concernée d'être pénalisée dans son droit à la rente AVS.

Enfin, la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants, entrée en vigueur en 2003, participe à la mise en place de conditions générales dont le but est de permettre aux parents de concilier vie familiale et vie professionnelle. Il s'agit d'un pro-

---

<sup>16</sup> Cf. OFAS 2004.

gramme d'impulsion d'une durée limitée à 2011, dont l'objectif consiste à encourager la création de places d'accueil supplémentaires pour les enfants afin de permettre aux parents de mieux concilier famille et travail. Pour la période 2007-2010, la Confédération a débloqué un budget de 120 millions de francs pour ce programme d'envergure nationale<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Le parlement discute actuellement de la prolongation éventuelle de ce programme jusqu'en 2015.

## **II La famille et la politique familiale dans le canton de Berne**

### **E Portrait de la famille dans le canton de Berne**

L'évolution démographique, le changement observé dans les modes de vie, la situation financière des familles ainsi que la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle ou de la formation, ou encore la mobilité, sont autant de conditions décisives permettant de décrire la situation sociétale et économique des familles dans le canton de Berne.<sup>18</sup>

Les différentes structures familiales représentées dans les statistiques démographiques actuelles se rapportent à une définition de la famille dont le noyau ne se situe pas, contrairement à la définition présentée précédemment, au niveau de la relation parents – enfants, mais se conçoit au contraire comme la cohabitation de plusieurs générations sous un même toit. Les remarques qui suivent se réfèrent ainsi aux ménages constitués par les parents (mariés ou concubins) – ou l'un des parents – vivant sous le même toit que leurs enfants. Au sens de cette définition, un adulte et ses parents vivant sous le même toit constituent une famille.

### **5 Evolution démographique et structure des ménages dans le canton de Berne**

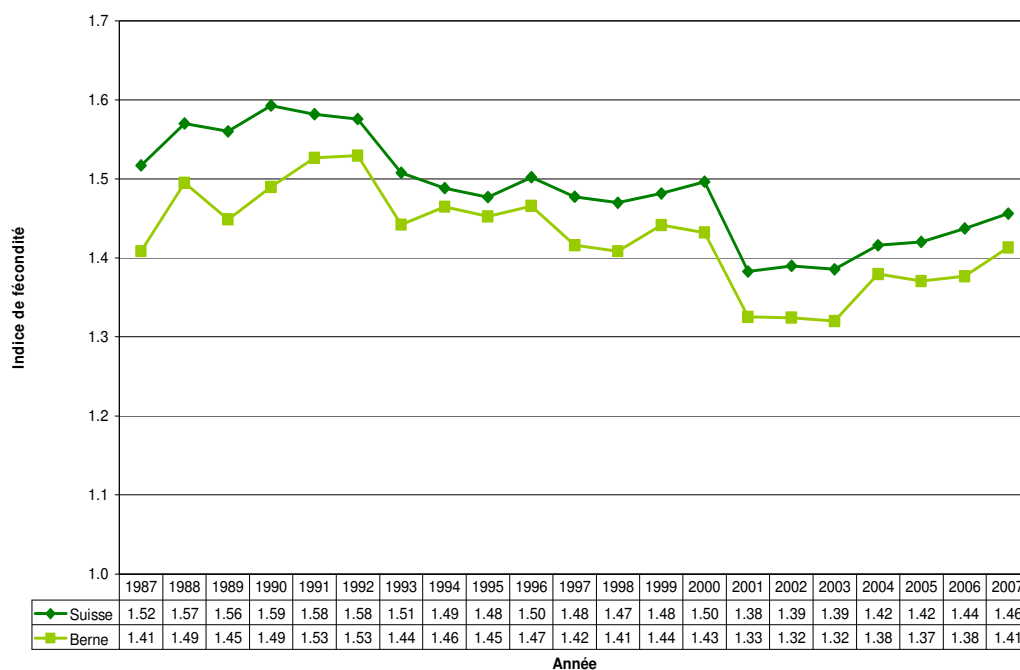
L'indice de fécondité dans le canton de Berne est de 1,4 enfant, ce qui est légèrement inférieur à la moyenne suisse. En 1992, ce taux avait passagèrement atteint 1,5 enfant par femme (âgée entre 15 et 49 ans). Toutefois, les années 1990 ont vu ce taux baisser de façon continue pour se situer finalement à 1,3 enfant. Ce chiffre s'est depuis légèrement redressé puisqu'il atteignait 1,4 enfant en 2007. Cette valeur est non seulement inférieure à la valeur nationale, mais semble également se situer en deçà du chiffre formulé en moyenne par les couples concernant le nombre d'enfants souhaité. La décision des couples d'avoir un enfant ou non – ou encore d'agrandir la famille – dépend également de facteurs institutionnels et économiques, tels que la possibilité de concilier vie familiale et vie professionnelle ou les coûts élevés liés aux enfants.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Les éléments rapportés ici concernant l'évolution démographique se basent sur le recensement fédéral de la population ainsi que sur la statistique de l'état annuel de la population établie par l'Office fédéral de la statistique, et reproduisent l'évolution de la population depuis les années 1970. En outre, les projections régionalisées de l'évolution démographique du canton de Berne servent de références utiles à la définition future de l'évolution de la population du canton (cf. ACE 1981 du 3 décembre 2008).

<sup>19</sup> Cf. Wanner, 2008.

Graphique 1 : Nombre d'enfants par femme, Suisse – canton de Berne, de 1987 à 2007



Source: OFS; BEVNAT, ESPOP

Présentation: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

**Exemple de lecture:** en 2007, l'indice de fécondité moyen en Suisse se situait à 1,46 enfant par femme (courbe du haut, dernier point), alors qu'il s'élevait dans le canton de Berne à 1,41 enfant par femme (courbe du bas, dernier point).

La proportion d'enfants au sein de la population totale a considérablement diminué au cours des 30 dernières années: alors qu'en 1970, le quart de la population du canton de Berne (23,4 %) était âgé de moins de 15 ans, cette population n'atteint plus aujourd'hui que les 16 pour cent.

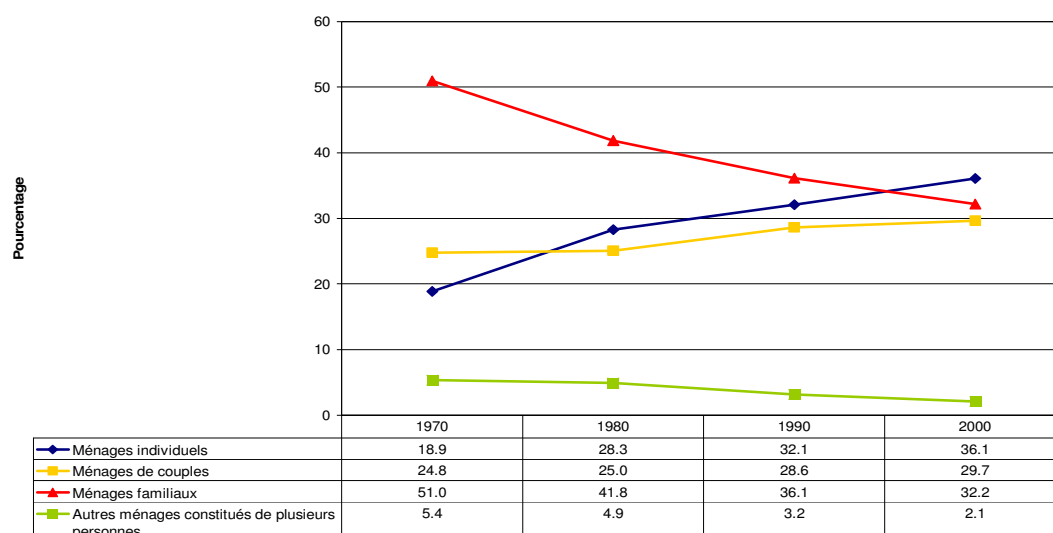
Ce changement démographique a non seulement des conséquences directes négatives sur le potentiel de main-d'œuvre futur, mais il génère également un déséquilibre entre le nombre de retraités et le nombre de personnes en âge de travailler. Ainsi, le nombre des personnes en activité diminue constamment alors que le nombre de personnes ayant quitté la vie active suit la courbe inverse; les impacts de cette évolution peuvent être conséquents pour l'avenir de la société, tant sous l'angle économique que sociopolitique.

Au cours des 30 dernières années, dans le canton de Berne comme dans le reste de la Suisse, la structure des ménages s'est considérablement modifiée. D'un point de vue de politique familiale, deux faits marquants peuvent être notamment relevés:

- Depuis 1970, le nombre de ménages comportant un seul individu a pratiquement doublé, passant de 19 pour cent à 36 pour cent des ménages au tournant de notre siècle.
- La proportion des ménages familiaux a considérablement baissé. Alors qu'en 1970, 51 pour cent encore des ménages privés étaient des familles, seuls 32 pour cent l'étaient en l'an 2000.

Cette double évolution peut être vue comme un indice d'une tendance à l'individualisation des formes de vie dans le canton de Berne. Il convient de garder à l'esprit – malgré la baisse du nombre des ménages familiaux que l'on observe dans ce graphique – qu'aujourd'hui encore, plus de la moitié des ménages (54 %) du canton de Berne sont des familles.

Graphique 2 : Ménages privés par genre, canton de Berne, de 1970 à 2000



Source: OFS; recensement

Présentation: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

**Exemple de lecture:** Au cours des années 1990, 36,1 pour cent des ménages privés étaient des familles (colonne 1990, courbe supérieure, 3<sup>ème</sup> point depuis la gauche), 32,1 pour cent des ménages étaient constitués d'une personne seule (colonne 1990, 2<sup>ème</sup> courbe depuis le haut, 3<sup>ème</sup> point depuis la gauche), 28,6 pour cent étaient des ménages de couple (colonne 1990, 2<sup>ème</sup> courbe depuis le bas, 3<sup>ème</sup> point depuis la gauche) et 3,2 pour cent des ménages comptaient plusieurs personnes (colonne 1990, courbe inférieure, 3<sup>ème</sup> point depuis la gauche).

## 6 Modification des structures familiales

Les familles sont-elles devenues rares ou leur structure s'est-elle également modifiée?

Au premier abord, il apparaît que les couples avec enfants constituent encore la grande majorité des ménages familiaux. Leur importance a certes diminué de 10 pour cent environ depuis les années 1970, mais ils représentaient encore 80 pour cent de ces ménages en l'an 2000. Pendant le même intervalle, le nombre des familles monoparentales ainsi que celui des ménages concubins avec enfants a progressé. Le taux de ménages concubins a plus que quadruplé depuis 1980<sup>20</sup>; toutefois, si l'on procède à une comparaison avec le nombre de familles monoparentales ou le nombre de couples avec enfants, il res-

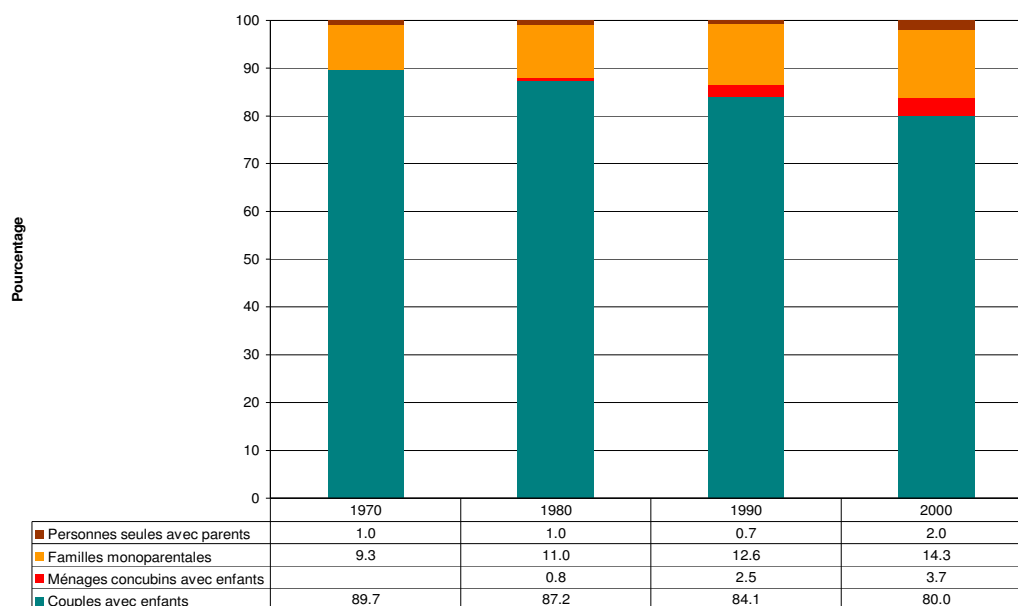
<sup>20</sup> Les couples concubins n'ont été recensés qu'à partir de cette date.



sort que le nombre de couples concubins avec enfants ne représente encore qu'une faible proportion des ménages familiaux (3,7 %).

La proportion de familles monoparentales sur le nombre total des ménages familiaux a pris de l'ampleur au cours des dernières décennies. Alors qu'en 1970, à peine 10 pour cent des ménages familiaux étaient constitués de familles monoparentales, ce chiffre atteignait les 14 pour cent au tournant de notre siècle. En 1970, 67 pour cent des familles monoparentales ne comptaient qu'un seul adulte. En l'an 2000, ce chiffre était passé à 90 pour cent; seule une personne sur dix élevant seule ses enfants partage sa vie avec un autre adulte. Cette évolution montre que le nombre d'adultes vivant seuls avec leurs enfants va s'accroissant, ce qui découle probablement de l'individualisation de la structure familiale qui se manifeste entre autres par une diminution des ménages constitués de plusieurs générations. Ainsi, environ 4 pour cent des enfants vivaient encore en 1970 avec un de leurs grands-parents au moins. Depuis, le nombre de ce type de ménage a continuellement fondu, puisqu'il n'atteignait plus que 1,5 pour cent à peine en l'an 2000.<sup>21</sup>

Graphique 3: Ménages familiaux par type, canton de Berne, de 1970 à 2000



Source: OFS; recensement

Présentation: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

**Exemple de lecture:** en l'an 2000 (4<sup>ème</sup> colonne depuis la gauche), le canton de Berne comptait 80 pour cent de ménages familiaux constitués d'un couple avec enfants (tranche inférieure), 3,7 pour cent de couples concubins avec enfants (2<sup>ème</sup> tranche depuis le bas), 14,3 pour cent de familles monoparentales (2<sup>ème</sup> tranche depuis le haut) et 2 pour cent de personnes seules vivant avec leurs parents (tranche supérieure).

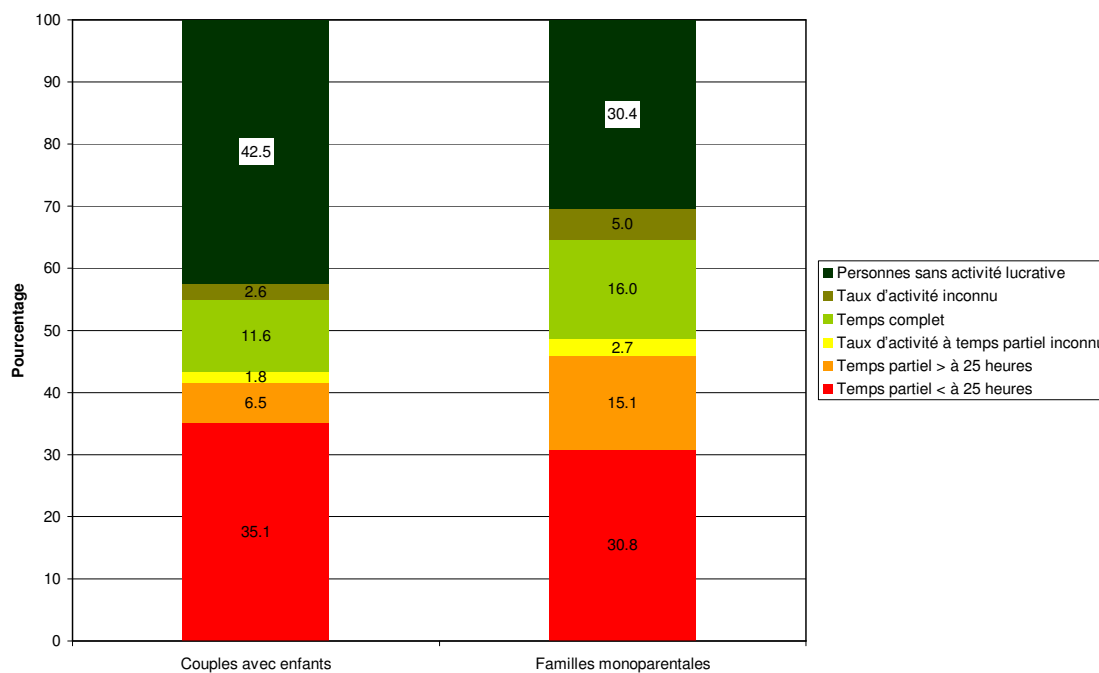
<sup>21</sup> Cf. OFAS 2005, 64.

## 7 Famille, travail et formation

### a) Taux d'activité selon le niveau de formation et le modèle familial

Une nette majorité des mères exerce à l'heure actuelle une activité lucrative. La situation et le contexte professionnels des mères sont depuis toujours marqués par leur situation familiale et leur niveau de formation.

Graphique 4: Taux d'activité des femmes par type de ménage familial dont un enfant au moins est âgé de moins de sept ans, canton de Berne, 2000



Source: OFS; recensement

Présentation: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

**Exemple de lecture:** 42,5 pour cent des femmes vivant en couple et dont un enfant au moins est âgé de moins de 7 ans ne travaillent pas (colonne de gauche, tranche supérieure) alors que 30,4 pour cent seulement des femmes élevant seules un enfant ou plus de moins de 7 ans se trouvent dans cette situation (colonne de droite, tranche supérieure).

Les femmes élevant seules leurs enfants dont l'un au moins est âgé de moins de 7 ans exercent plus fréquemment une activité lucrative (70%) que les mères ayant un partenaire (57%). Ces dernières travaillent en outre plus souvent à temps partiel, avec un taux d'activité en règle générale faible. Ainsi, 35 pour cent d'entre elles travaillent moins de 25 heures par semaine. Quant aux mères élevant seules leurs enfants, elles sont plus souvent professionnellement actives, à un taux par ailleurs souvent plus élevé. Environ 30 pour cent d'entre elles travaillent plus de 25 heures par semaine, dont la moitié à temps plein. Ce taux baisse à 18 pour cent lorsque la mère vit en couple.

Les données présentées par l'Office fédéral de la statistique<sup>22</sup> laissent apparaître que le comportement des hommes concernant leur vie professionnelle n'est aucunement affecté par leur situation familiale (âge des enfants). Ils sont toujours 97 pour cent à s'investir dans la vie active. Le nombre de pères se consacrant à une activité professionnelle est plus élevé lorsque les enfants sont petits. En comparaison des pères vivant en couple, on constate que les pères qui élèvent seuls leurs enfants exercent moins souvent une activité à temps complet, leur proportion étant toutefois beaucoup plus élevée que celle des femmes se trouvant dans la même situation. Il n'est pas possible d'effectuer d'autres comparaisons concernant le taux d'activité de pères élevant seuls leurs enfants en raison du manque de cas recensés sur ce sujet.

La situation professionnelle des mères et le nombre d'heures consacré à un travail rémunéré dépend non seulement de la structure familiale, mais aussi du niveau de formation de la mère.

Plus le niveau de formation des mères est élevé, plus elles sont nombreuses à travailler. Ainsi, seules 52 pour cent des mères sans formation professionnelle exercent une activité lucrative alors qu'elles sont 72 pour cent à travailler lorsqu'elles sont au bénéfice d'une formation tertiaire. Cela s'explique par le fait que les femmes qui jouissent d'une meilleure formation professionnelle cherchent plus souvent à concilier vie familiale et vie professionnelle, d'une part, et qu'elles se retrouvent moins souvent au chômage, d'autre part.

Les mères n'ayant pas suivi l'école obligatoire ou n'ayant pas dépassé ce niveau de formation, travaillent plus souvent à temps plein que celles qui disposent d'un niveau de formation élevé. Une mère sur cinq n'ayant pas terminé sa scolarité et ayant à charge au moins un enfant âgé de moins de 7 ans travaille à temps plein, alors que ce taux est d'une femme sur dix pour les mères au bénéfice d'une formation professionnelle. Cette différence s'explique par la nécessité vitale, pour les premières, d'acquérir un revenu complémentaire pour le ménage.

#### *b) Répartition de l'activité professionnelle au sein des couples avec enfants*

Les changements intervenus ces dix dernières années au sein de l'économie et de la société ont notamment eu des répercussions sur les modèles de répartition de l'activité professionnelle au sein des couples avec enfants. On constate globalement que le taux d'activité de ces couples a augmenté, avec, en l'an 2000, une tendance des deux partenaires à travailler.

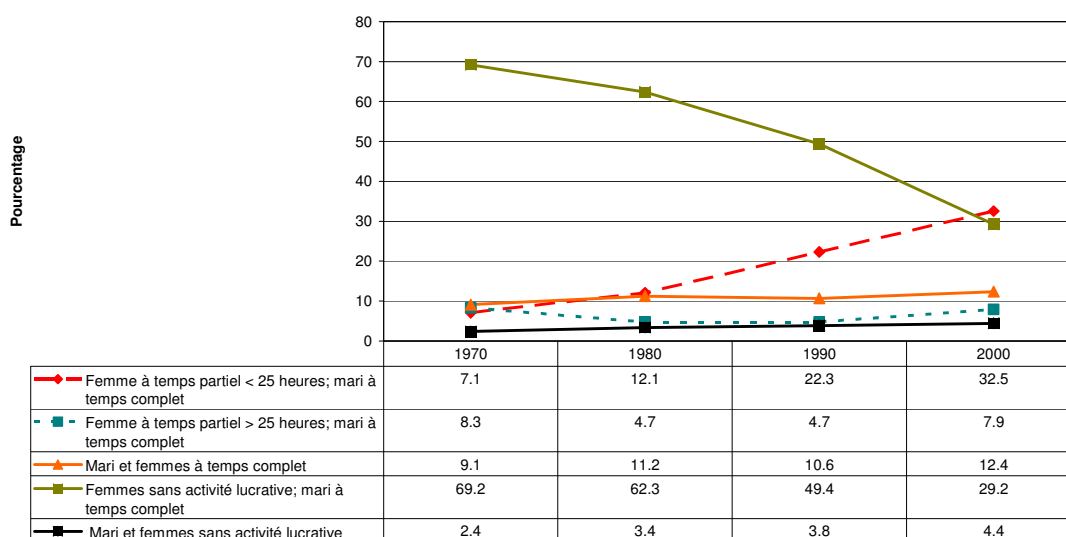
Depuis les années 1970, le nombre de couples dans lesquels la femme travaille moins de 25 heures par semaine à l'extérieur et le mari travaille à temps complet est passé de 7 à 33 pour cent, c.-à-d. qu'il a presque quintuplé. A l'inverse, le nombre de couples dans lesquels la femme n'exerce aucune activité professionnelle et le mari travaille à temps plein a largement diminué. Il est en effet passé de 70 pour cent à 30 pour cent. La proportion grandissante de mères actives rend la thématique de la conciliation entre vie familiale et

---

<sup>22</sup> Cf. OFAS 2008, 19.

vie professionnelle encore plus actuelle, notamment pour les familles avec enfants en âge préscolaire. Il faut en effet s'attendre à une augmentation de la demande de structures d'accueil extrafamilial ou concernant l'aménagement des conditions et du temps de travail par rapport aux besoins des familles, et ce, quel que soit le sexe du parent.

Graphique 5: Evolution du modèle de répartition de l'activité professionnelle au sein des couples avec enfants, canton de Berne, de 1970 à 2000



Source: OFS; recensement

Présentation: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

**Exemple de lecture:** dans les années 1990, dans 49,4 pour cent des couples avec enfants (courbe supérieure, 3<sup>ème</sup> point) la mère était sans activité lucrative, le ménage étant exclusivement entretenu par le père avec une activité à temps complet. Dans 3,8 pour cent des cas, aucun des partenaires ne travaillait (courbe inférieure, 3<sup>ème</sup> point).

Les changements observés au sein du modèle de répartition de l'activité professionnelle doivent être mis en rapport avec l'augmentation du nombre de femmes dans la vie professionnelle. A l'heure actuelle, les hommes travaillent toujours le plus souvent à temps complet, quel que soit leur état civil et le nombre d'enfants, alors que les femmes continuent d'assumer le plus gros des tâches domestiques et familiales. Les parents les plus tributaires de la fonction temps sont les pères et mères d'enfants en bas âge: lorsque l'enfant le plus jeune de la famille est âgé entre 0 et 4 ans, les pères vivant en couple consacrent approximativement 41 heures par semaine à leur activité professionnelle. Il faut attendre que le cadet de la famille ait entre 20 ans et 24 ans pour que le taux d'activité moyen se réduise à 39,5 heures par semaine. Le temps consacré par les pères aux tâches domestiques et familiales diminue pendant cette même période, passant de 33 à 16 heures par semaine. Les mères en couple avec des enfants en bas âge (de 0 à 4 ans) consacrent en moyenne 11 heures par semaine à une activité lucrative. Lorsque les enfants grandissent, le nombre d'heures consacré à une activité professionnelle progresse à un rythme continu

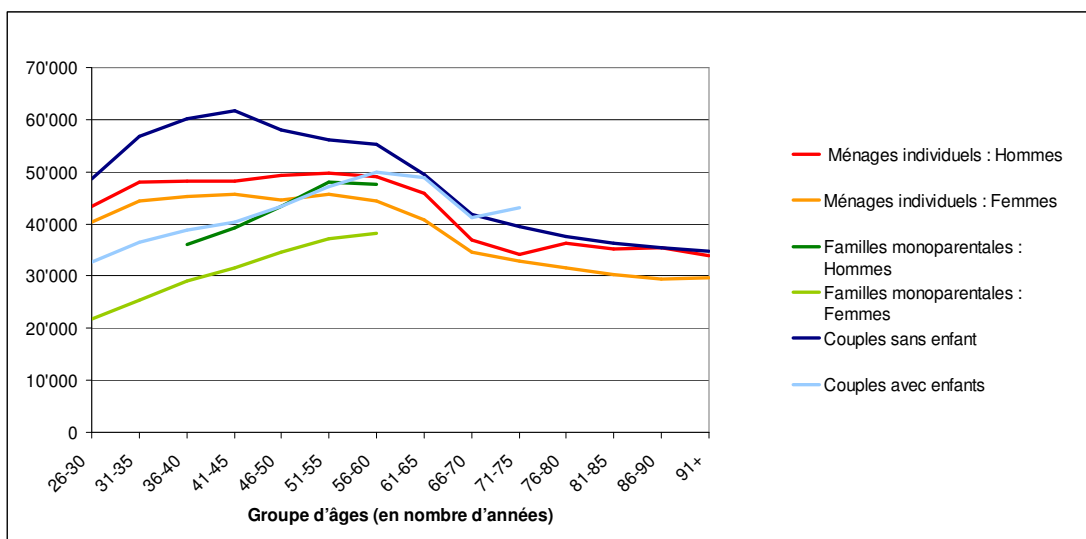
pour avoisiner les 20 heures par semaine. Le temps consacré au travail domestique et familial suit un mouvement inverse: lorsque l'enfant le plus jeune de la famille est âgé entre 0 et 4 ans, les mères consacrent approximativement 61 heures par semaine aux tâches domestiques et familiales. Cet investissement diminue avec le temps pour se stabiliser à 33 heures par semaine lorsque le cadet de la famille se trouve dans la tranche d'âge située entre 20 ans et 24 ans.<sup>23</sup>

## 8 Situation financière des familles

### a) Répartition des revenus

L'analyse du revenu équivalent médian (revenu du ménage pondéré en fonction du nombre de membres dans la famille) disponible par type de ménage en 2006 confirme que les couples sans enfants disposent du plus haut revenu. Les ressources des personnes seules et des familles monoparentales sont en partie bien inférieures, quoique des différences notables puissent être constatées en fonction du sexe de la personne concernée.

Graphique 6: revenu équivalent médian disponible (par année) par type de ménage en fonction de l'âge de la personne de référence du ménage, canton de Berne, 2006



Source: rapport social du canton de Berne

**Exemple de lecture:** le revenu équivalent médian disponible des couples sans enfant (courbe supérieure) se situe, selon l'âge de la personne de référence du ménage, entre 35 000 francs et 60 000 francs ; il est donc supérieur, pendant la période active (de 26 à 65 ans), au revenu équivalent médian des autres types de ménage.

Le revenu disponible équivalent médian des hommes vivant seuls se situe, quel que soit la tranche d'âge considérée, au-dessus de celui des femmes, ce qui s'explique en premier lieu par l'importance des salaires qui sont supérieurs chez les hommes. Seuls les couples

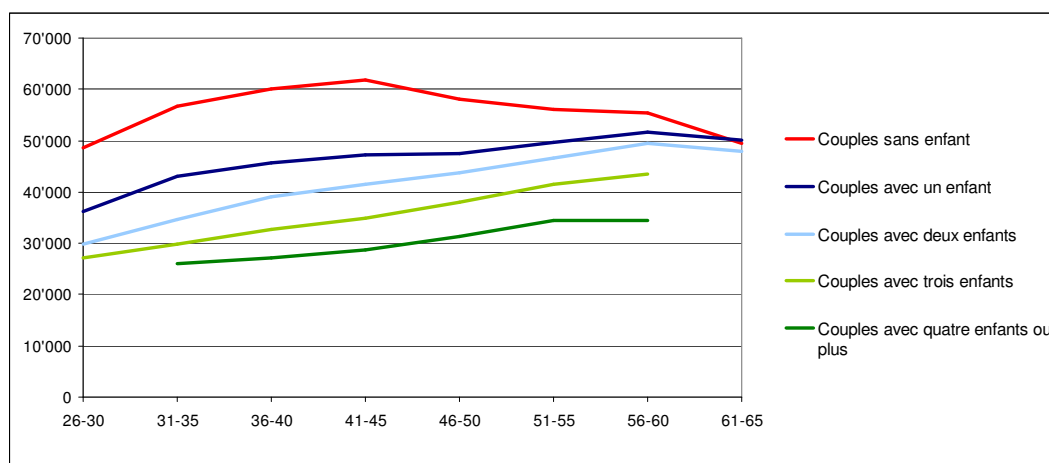
<sup>23</sup> Cf. OFAS 2008, 68.

sans enfant se trouvent dans une situation plus intéressante que les hommes seuls. Lorsqu'on compare la situation de ces derniers avec celles des couples avec enfants, le résultat montre combien la présence d'enfants influence négativement le niveau de vie, notamment lorsque les enfants sont en bas âge. Cette disparité s'amenuise peu à peu lorsque la personne de référence atteint 50 ans.

La situation financière des familles monoparentales est bien différente. Alors que le revenu disponible des mères élevant seules leurs enfants est inférieur à celui des couples avec enfants, les pères se trouvant dans la même situation disposent d'un revenu à peu de choses près équivalent à ces derniers. Cette différence s'explique avant tout par la répartition des tâches au sein du couple avant le divorce, par le revenu des femmes, généralement inférieur à celui de l'homme, et par le fait que la garde des enfants en bas âge, absorbante, est la plupart du temps confiée aux femmes qui acceptent ce faisant une perte de revenu équivalente.

L'arrivée du premier enfant pèse le plus lourd sur le revenu équivalent médian comparé à la situation d'un couple sans enfant. En effet, à l'arrivée de ce premier enfant, il arrive fréquemment que l'un des parents ralentisse déjà son rythme professionnel. A chaque nouvelle naissance le revenu équivalent médian diminue, bien que la répercussion soit moins forte qu'à l'occasion de l'arrivée du premier enfant. Il arrive souvent que cette réalité mette en péril l'équilibre financier des ménages.

Graphique 7: revenu équivalent médian disponible (par année) des couples selon le nombre d'enfants, canton de Berne, 2006



Source: rapport social du canton de Berne

**Exemple de lecture:** Le revenu disponible équivalent médian dont disposent les couples avec quatre enfants ou plus se situe globalement entre 26 000 et 35 000 francs en fonction de l'âge de la personne de référence du ménage; pendant toute la durée de la vie active (de 31 ans à 60 ans), leur revenu est inférieur aux revenus disponibles équivalents médians de tous les autres ménages de couple.

b) Coût des enfants

Les couples avec enfants enregistrent non seulement une diminution de leur revenu, mais leur situation financière est en outre affectée par des coûts directs supplémentaires liés à l'entretien des enfants. Ces coûts découlent en particulier des dépenses de consommation (vêtements, nourriture, etc.), des primes de l'assurance-maladie ou des frais liés aux structures d'accueil extrafamilial.

L'Office fédéral de la statistique a procédé à des estimations<sup>24</sup> et constaté que les dépenses de consommation variaient fortement en fonction du type de ménage concerné et du nombre d'enfants. En ce qui concerne les couples avec un enfant, ces dépenses sont estimées à environ 820 francs par mois. Lorsque le couple a deux enfants ces dépenses diminuent, pour se situer à 665 francs par mois et par enfant; elles passent à 530 francs par enfant pour les couples comptant trois enfants. En ce qui concerne les familles monoparentales avec un enfant, ces dépenses s'élèvent à 1100 francs par mois. L'écart observé entre les dépenses assumées par les familles monoparentales et celles qui sont attribuées aux couples avec un enfant s'explique avant tout par la question du coût de la vie, qui est en règle générale plus élevé pour les petits ménages. En outre, les enfants vivant dans des familles monoparentales sont en moyenne plus âgés, ce qui se répercute sur les dépenses de consommation.

Selon le modèle de travail rémunéré des parents, les dépenses consacrées à l'accueil extrafamilial des enfants constituent une composante supplémentaire des dépenses du ménage. De ce point de vue également, bien que dans une moindre mesure toutefois, les dépenses moyennes enregistrées se distinguent en fonction du type de ménage et du nombre d'enfants. Elles s'élèvent à 490 francs par mois dans le cas des couples avec un enfant et à 411 francs par mois dans le cas des familles monoparentales. L'augmentation du nombre d'enfants amplifie l'impact économique global sur le ménage, malgré la diminution des coûts supplémentaires par enfant.

Etant donné que l'assurance-maladie calcule ses primes par tête, les ménages comptant plusieurs personnes – et en conséquence, les familles – sont sévèrement pénalisés. Les familles profitent certes plus souvent des réductions de primes dans l'assurance-maladie obligatoire; le montant moyen mensuel assumé par les familles au niveau national se chiffre approximativement à 76 francs par enfant. Selon l'âge de l'enfant, ce montant peut évoluer entre 62 et 105 francs par mois.

c) *Pauvreté des familles*

La pauvreté ne se retrouve pas de la même façon dans toutes les structures familiales. Celle-ci s'observe avant tout chez les familles monoparentales qui sont fréquemment tributaires de l'aide sociale.

Malgré les allocations familiales et les avances faites sur les pensions alimentaires, environ 10,5 pour cent des familles se trouvent en-dessous du seuil d'accès à l'aide sociale.

---

<sup>24</sup> Cf. OFAS 2008, 31 ss.

Quel que soit le nombre d'enfants à leur charge, les mères seules présentent un risque de précarité bien plus élevé que les couples avec enfants (de 27% à 36% contre 5,5% à 13,5%). Après le divorce, les femmes doivent se réintégrer dans la vie professionnelle alors que dans bien des cas, elles n'ont plus travaillé depuis des années. Sans structure d'accueil extrafamilial pour leurs enfants, leur réintégration professionnelle ne peut se faire au mieux qu'à temps partiel. Cette situation ne se traduit pas seulement par un bas revenu, mais nuit en outre à leurs perspectives salariales à moyen et à long terme. En effet, les opportunités de carrière pour les personnes travaillant à temps partiel sont souvent réduites, ce qui se caractérise par une rémunération inférieure quel que soit le taux d'activité. A quoi s'ajoute le faible niveau de réalisation du mandat constitutionnel portant sur l'égalité salariale entre la femme et l'homme<sup>25</sup>; cette inégalité salariale accentue encore le risque de pauvreté des femmes, déjà supérieur à la moyenne. Le revenu global des familles monoparentales est constitué non seulement du revenu de l'activité lucrative, mais encore – et pas dans une moindre mesure – de la pension alimentaire qui leur est versée. Il résulte des données fiscales que 60 pour cent des mères élevant seules un enfant perçoivent une pension, alors que ce pourcentage s'élève à 80 pour cent lorsqu'elles en élèvent plusieurs. La pension alimentaire ne représente qu'un cinquième environ du revenu des femmes élevant seules un enfant, mais constitue 45 pour cent du revenu global du ménage lorsque celui-ci compte plus de trois enfants. La pension alimentaire est donc une source de revenu non négligeable, bien qu'elle ne suffise pas – de loin – à assurer le minimum vital.

Les hommes élevant seuls leurs enfants sont moins concernés par la pauvreté que les mères seules (9,5% contre 27% à 36%). D'une part, les enfants vivant dans le ménage de leur père sont souvent plus âgés, ce qui permet de concilier plus aisément vie familiale et vie professionnelle. D'autre part, les hommes jouissent globalement d'une meilleure situation professionnelle et peuvent en conséquence plus souvent assurer leur existence et celle de leur famille grâce à leur travail.

En comparaison des familles monoparentales, les couples avec enfants sont nettement moins exposés au risque de pauvreté. Il est certain que ce risque augmente avec le nombre d'enfants, mais il n'atteint pas, loin s'en faut, les proportions de celui menaçant les mères élevant seules leurs enfants. Le nombre de couples avec enfants pouvant être qualifiés de *working poors* est supérieur à la moyenne de cette catégorie, en particulier lorsque le nombre d'enfants est élevé; en effet, un seul revenu à plein temps ne suffit souvent pas à garantir le minimum vital du ménage<sup>26</sup>.

Si l'on aborde le problème sous une autre perspective en se détachant du risque de pauvreté et en considérant le nombre de personnes vivant dans un ménage touché par la précarité, le taux de pauvreté apparemment bas des couples avec enfants prend une tout autre ampleur. En effet, il existe plus de deux fois plus de personnes vivant dans un mé-

---

<sup>25</sup> En 2006, les femmes gagnaient presque 20% de moins que leurs homologues masculins. 60% de cet écart sont liés à des facteurs objectifs tels que l'âge, la formation, le nombre d'années de service ou le secteur économique. Les 40% restants correspondent à une discrimination. Cf. OFAS 2007.

<sup>26</sup> Cf. OFAS 2008, 44.



nage de couple avec enfants que de personnes constituant un ménage monoparental. Dans le canton de Berne, près de 40 pour cent des personnes vivant dans la précarité – ou menacées de précarité – vivent en couple avec des enfants.

Ces chiffres empiriques démontrent que de nombreuses familles ne sont plus en mesure, dans les conditions économiques, sociales et institutionnelles actuelles, de subvenir seules à leurs besoins.

Par manque de ressources financières, les familles sont limitées dans leur rôle social, ce qui nuit notamment à l'égalité des chances à laquelle leurs enfants auraient droit.

## **9 Transport et mobilité des familles**

La mobilité constitue un élément central de la société. Le canton doit s'efforcer de garantir un égal accès à la mobilité et de rendre les déplacements possibles pour tous. Il convient de considérer en particulier les familles, les personnes âgées ainsi que les personnes handicapées.

Il existe un lien étroit entre logement et mobilité, tout particulièrement pour les familles. Les enfants sont, d'une part, moins mobiles que les adultes, mais ils sont également plus vulnérables.

L'augmentation importante du trafic ces dix dernières années, sur une surface demeurée peu ou prou égale, a généré un nombre croissant d'accidents de la circulation impliquant des enfants. Cette évolution peut avoir pour effet de pousser les enfants à quitter les espaces publics pour se retrancher dans des espaces intérieurs institutionnalisés. Ce que l'on considère comme une «insularisation» de l'espace vital des enfants pourrait considérablement nuire à l'aménagement de leurs loisirs. Il est fait ici allusion à la difficulté de plus en plus marquée pour les enfants de se mouvoir entre ces «îlots» qui leur offrent un espace de jeu protégé. Cette «insularisation» rend toujours plus nécessaire la présence d'un adulte accompagnant, ce qui empêche là aussi les enfants de découvrir seuls leur environnement proche. Cette évolution est regrettable, car le fait de parcourir seul – que ce soit à pied ou à vélo – le chemin de l'école, a pour l'enfant une importance sociale indéniable et constitue un atout considérable pour sa santé. Ce trajet entre le domicile et l'école permet aux enfants d'acquérir des compétences sociales essentielles, et de gagner en mobilité et en indépendance.<sup>27</sup> Les parents qui accompagnent leurs enfants à l'école en voiture agissent ainsi souvent par crainte des dangers de la circulation. Les déplacements ainsi générés ne font toutefois qu'accroître l'importance du trafic.

Ces dernières décennies ont été marquées par une extension des zones habitées, ce qui a contribué à l'accroissement des déplacements. Parallèlement le besoin en surface habitable a également augmenté. Ce sont avant tout les jeunes familles qui s'installent aux abords des villes et dans les campagnes. Le fait d'habiter à l'extérieur des grands centres urbains a des répercussions importantes sur les comportements des familles en termes de mobilité. Etant donné que les trajets sont trop longs pour que les enfants puissent les ef-

---

<sup>27</sup> Cf. Sauter 2008.

fectuer à pied ou à vélo, ou encore, parce que les parents estiment ces trajets dangereux, ces enfants doivent de plus en plus souvent être accompagnés ou conduits en voiture. Ce sont avant tout les mères qui effectuent les longs trajets motorisés, afin d'accompagner leurs enfants à la crèche, à l'école ou encore à leurs loisirs.

Il ressort du micro recensement mobilité 2005 que, en particulier dans le cas des familles comptant plusieurs enfants, les mères consacrent une grande partie de leurs déplacements à accompagner et à aller rechercher leurs enfants. A l'entrée à l'école primaire, 10 pour cent des trajets scolaires sont effectués en voiture. Cette proportion est beaucoup plus importante en Suisse romande, dans les communes à revenus élevés ainsi que dans les ménages disposant de plusieurs véhicules. Ce type de trajet correspond à 1,4 pour cent des trajets effectués en une journée. Ce chiffre peut paraître négligeable, mais ne l'est pas si l'on garde à l'esprit que les distances concernées sont généralement courtes. 500 mètres sont parcourus par jour et par personne dans un but d'accompagnement. Les trajets consacrés aux courses ne font pas partie de ces chiffres.

Il est nécessaire de définir des stratégies de logement respectueuses des besoins des familles, que ce soit dans les zones urbaines ou rurales. Cela consiste notamment à prévoir autour de l'habitat des zones sans circulation et un bon réseau de transports publics. Ce dernier est effet crucial pour de nombreuses familles lorsqu'il s'agit de concilier vie familiale et vie professionnelle. La question concerne également les écoliers et les apprentis, qui doivent parcourir des distances plus longues. Ces jeunes peuvent effectuer seuls le trajet pour diminuer le nombre de trajets en voiture. Le micro recensement a établi, en termes de comportements en matière de transport, que le vélo avait perdu du terrain en comparaison des transports publics. Les enfants et les jeunes sont de plus en plus nombreux à utiliser les transports publics.

Outre l'accès à la mobilité, la question du coût de la mobilité touche particulièrement les familles. En moyenne, les ménages suisses déboursent 720 francs par mois pour le transport. Les dépenses consacrées au transport par les couples avec enfants représentent, en fonction du nombre d'enfants, entre 7,4 et 7,9 pour cent des dépenses du ménage. Plus le nombre d'enfants est important, plus ce taux diminue.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Cf. OFAS 2005.

## **F Prestations du canton en matière de politique familiale**

Le caractère transversal de la politique familiale explique le fait qu'à l'heure actuelle, toutes les Directions sans exception ont défini des mesures pouvant être rattachées à la politique familiale. Si l'on procède à un inventaire de ces mesures de façon à en donner un aperçu condensé, il convient de procéder à une sélection des différentes activités étatiques et de définir lesquelles d'entre elles peuvent être considérées comme des mesures de politique familiale, même s'il devient ainsi impossible d'établir un tableau complet des mesures mises en place dans ce domaine par le canton. L'aperçu qui sera donné ici des différentes actions instaurées par les Directions repose sur une distinction établie entre les prestations relevant directement de la politique familiale et celles qui n'ont avec celle-ci qu'un rapport indirect. Une prestation relève directement de la politique familiale lorsque qu'elle est destinée en priorité à la famille. Si la famille n'est pas la cible prioritaire de la mesure mise en place par rapport à d'autres groupes sociaux, la prestation concernée doit être considérée comme n'ayant qu'un rapport indirect avec la politique familiale.

L'aperçu ainsi donné est accompagné d'informations relatives aux dépenses (compte 2007) en lien avec des mesures de politique familiale. Le compte d'Etat ne permet pas de procéder systématiquement à une ventilation claire des dépenses, en particulier pour les prestations ne présentant qu'un rapport indirect avec la politique familiale; en effet, il est en règle générale très difficile de définir, dans un groupe de produits, la part qui relève de la politique familiale.

### **10 Prestations des différentes Directions en matière de politique familiale**

#### **a) Chancellerie d'Etat (CHA)**

##### Prestations de la Chancellerie d'Etat en rapport direct avec la politique familiale

Le Bureau cantonal de l'égalité *favorise la réalisation de l'égalité de fait entre la femme et l'homme* dans tous les domaines de la vie et l'élimination de toute forme directe ou indirecte de discrimination sexuelle. Par un travail de fond et des mesures d'information et de sensibilisation, il œuvre à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et à la mise en place d'une politique familiale favorable à l'égalité. Sur le thème de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, le Bureau cantonal développe des mesures ciblées favorisant, d'une part, une meilleure compréhension des rôles de la femme et de l'homme au sein de la famille et dans le monde professionnel et promouvant, d'autre part, un environnement professionnel favorable à la famille.

Dépenses – Compte 2007	
Egalité	CHF 20 000.- <sup>29</sup>

#### Prestations de la Chancellerie d'Etat ayant un rapport indirect avec la politique familiale

Le Bureau cantonal de *l'égalité* développe des mesures destinées à casser les stéréotypes de genre en matière de choix professionnel et de planification de carrière; ces mesures ont également pour but de favoriser l'égalité salariale et l'égalité dans la vie professionnelle. Elles permettent à chacun des parents de se positionner individuellement et contribuent ainsi à la sécurité matérielle des familles. Enfin, elles agissent en prévention du risque de pauvreté des familles monoparentales.

#### *b) Direction de l'économie publique (ECO)*

#### Prestations de la Direction de l'économie publique en rapport direct avec la politique familiale

La Direction de l'économie publique n'offre aucune prestation ayant un rapport direct avec la politique familiale. Elle apporte toutefois un ensemble de connaissances utiles en matière de politique familiale en fournissant des analyses économiques et définit, grâce à sa Stratégie de croissance, un cadre permettant de mettre en œuvre des mesures touchant également au domaine de la politique familiale (p.ex. la mise sur pied d'une plateforme Internet sur le thème de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle / mesure 6 de la Stratégie de croissance).

#### Prestations de la Direction de l'économie publique ayant un rapport indirect avec la politique familiale

L'assurance-chômage octroie pendant un certain temps aux personnes sans emploi des indemnités destinées à pallier la perte de revenu (période de 400, voire de 520 jours, revenu assuré à 70% ou 80%). Outre ces indemnités qui servent à garantir les conditions d'existence, l'assurance-chômage finance des mesures de réinsertion professionnelle (formation et cours de perfectionnement, programmes d'occupation, stages). Ces mesures tiennent compte de la situation familiale de la personne concernée.

La *surveillance du marché du travail* établit des conditions de travail équitables, qui protègent en particulier les travailleurs ayant une famille (p.ex. réglementation sur les salaires et les horaires, jours fériés et jours de repos, lutte contre le travail au noir).

<sup>29</sup> Ce montant englobe les dépenses liées aux travaux d'information et de sensibilisation en rapport avec des projets sur le thème de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Il ne contient pas les charges de personnel du Bureau de l'égalité.

c) *Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP)*

Prestation de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale en rapport direct avec la politique familiale

La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale offre différentes prestations dans le domaine de l'intégration et de la promotion de la santé qui présentent un lien direct avec la politique familiale.

Dans le domaine des *structures d'accueil extrafamilial*, la Direction propose des solutions de prise en charge (garderies et familles d'accueil de jour), qui permettent un accueil de jour des enfants hors du domicile parental. Cette palette d'offres vise à promouvoir l'intégration des enfants dans le tissu social, à leur assurer – comme à leur parents – une égalité des chances, et à permettre à ces derniers de concilier vie familiale et vie professionnelle; ces efforts visent à accroître les chances des familles d'obtenir un revenu leur permettant de couvrir leurs besoins vitaux. L'offre de structures d'accueil extrafamilial est régie par l'ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS). Celle-ci détermine le montant des coûts normatifs rétribués, fixe des objectifs de qualité ainsi que les tarifs applicables. Le système tarifaire est fonction de la capacité économique des parents ou des répondants. Concrètement, les tarifs se calculent d'après le revenu et la fortune des parents ou des répondants, la durée de la prise en charge et la taille de la famille. Ils varient entre 65 centimes et 11,10 francs par heure de prise en charge. Le tarif maximal correspond aux coûts normatifs et couvre entièrement la prise en charge.

Les *services de conseil destinés aux parents* (NDLT : centres de puériculture selon la terminologie de l'OPIS) soutiennent et encouragent les parents dans la prise en charge et l'éducation de leurs enfants. Ils les aident en outre à aménager un environnement sain pour leurs enfants et toute la famille.

Les *services de consultation conjugale et familiale* conseillent les couples et les familles lors de conflits relationnels, afin de prévenir la précarité.

Les *maisons d'accueil pour femmes* proposent un logement provisoire aux femmes et à leurs enfants qui sont touchés par la violence domestique et leur offrent protection et conseils.

*L'offre d'animations de jeunesse* favorise la participation sociale, l'intégration et les comportements de santé des enfants et des jeunes. Ces services à bas seuil permettent de répondre aux besoins des différents groupes visés et d'agir en anticipation des situations de vie difficiles. L'animation de jeunesse, qui s'enracine dans le milieu social et relève d'un mandat sociopolitique, pédagogique et socioculturel, constitue une partie du travail social professionnel. L'animation de jeunesse accompagne et encourage les enfants et les jeunes dans leur développement personnel.

La *promotion de la santé et la prévention des dépendances* ont pour but de favoriser, promouvoir et créer un environnement sain pour l'enfant et sa famille, ainsi que de promouvoir l'égalité des chances et l'intégration sociale. Il s'agit également de repérer toute modification de comportement présentant des risques afin de pouvoir réagir rapidement. Promouvoir la santé et prévenir les dépendances permet enfin de lutter contre le déséqui-

libre existant entre les ressources des enfants et adolescents et les charges menaçant leur santé, et de protéger les jeunes sur la durée.

Dépenses – Compte 2007 <sup>30</sup>		
Développement des structures d'accueil extrafamilial	CHF	28 142 000.- <sup>31</sup>
Conseils donnés aux parents	CHF	2 430 000.-
Consultations conjugales et familiales	CHF	810 000.-
Maisons d'accueil pour femmes	CHF	1 000 000.-
Animation de jeunesse	CHF	6 415 000.-
Promotion de la santé et prévention des dépendances	CHF	3 400 000.-

#### Prestation de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale ayant un rapport indirect avec la politique familiale

En octroyant soutien économique et conseils, l'*aide sociale individuelle* permet de couvrir les besoins vitaux des personnes qui sont dans le besoin et leur offre un dernier filet de sécurité dans le système de la sécurité sociale. Elle apporte une aide subsidiaire et temporaire dans les situations de détresse individuelles, et se définit sur la base d'un minimum vital social qui doit permettre à la personne touchée de s'intégrer un tant soit peu à la société et de participer à la vie sociale. Les familles ont souvent recours à ces prestations car elles sont particulièrement touchées par la pauvreté.

L'*aide aux victimes d'infraction* offre un soutien aux personnes victimes d'une infraction et qui sont atteintes dans leur intégrité physique, sexuelle ou psychique. Leurs droits sont réglés dans la loi sur l'aide aux victimes d'infraction. Les victimes peuvent ainsi obtenir un conseil gratuit, une aide gratuite immédiate (p.ex. hébergement d'urgence, assistance psychologique de crise et premier conseil juridique), le cas échéant, une indemnité pour les dommages subis et une réparation morale. Les familles sont ainsi également soutenues lors d'une situation de crise.

La *psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent* a en premier lieu pour but de diagnostiquer et de traiter des troubles suspectés ou avérés chez un enfant ou un adolescent. Elle fait partie d'un tissu d'offres différenciées de nature pédagogique, médicale, thérapeutique, psychologique et relevant de la pédagogie curative ou du travail social. Ce réseau de soins est renforcé par le principe selon lequel enfants et adolescents sont traités et pris en

<sup>30</sup> Les montants indiqués correspondent à la part versée par le canton. Les coûts de l'aide sociale institutionnelle sont supportés par moitié par le canton et l'ensemble des communes selon le système de la péréquation financière et de la compensation des charges.

<sup>31</sup> Dans le cadre de la révision de la loi sur l'école obligatoire, toute une série de structures d'accueil extrafamilial (écoles à journée continue, garderies, cantines scolaires) sont destinées à être transférées de la SAP à l'INS entre 2008 et 2010. Etant donné que le tableau présenté ici contient les chiffres de 2007, ces derniers englobent *toutes* les structures d'accueil extrafamilial de la SAP.

charge dans leur cadre de vie, au moyen des ressources disponibles. Etant donné qu'en la matière, la prise en charge est polymorphe, qu'elle ne se limite pas à la simple relation médecin-patient, mais relève au contraire d'interventions variées, il est parfois difficile d'établir clairement quelle autorité est compétente en matière de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. Les mutations sociales (diversification des modèles familiaux, démantèlement des rôles et des structures sociales traditionnelles, migration, pauvreté, etc.) – auxquelles les enfants et les adolescents sont plus exposés du fait de leur vulnérabilité – ont une répercussion directe sur les besoins en matière de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent et sur l'utilisation qui est faite des prestations offertes dans ce domaine.

Une large palette de solutions de soutien ambulatoire ou résidentiel est proposée aux *personnes présentant un besoin d'intégration spécifique*. Parmi ces solutions figurent l'éducation précoce spécialisée, l'aide aux enfants, aux adolescents et aux familles dans le milieu social, le budget d'assistance et de soins ou encore l'hébergement stationnaire. Ces différentes solutions ont pour objectif de permettre aux personnes concernées de mener une vie digne et la plus autonome possible, et de leur donner une place dans la société. Il est primordial de soutenir ou de décharger les familles des personnes en question, ou de proposer des structures familiales de substitution.

Les personnes *nécessitant une prise en charge ou des soins* en raison de l'âge, d'un accident, de la grossesse, d'une naissance ou d'une maladie peuvent faire appel à des prestations ambulatoires ou hospitalières répondant à leurs besoins. Les personnes souffrant de maladies chroniques ainsi que leurs proches peuvent être conseillés sur la façon de gérer la maladie. Différentes offres sont proposées aux personnes âgées et/ou aux malades chroniques pour leur permettre de conserver leurs capacités physiques et intellectuelles et de les développer (prévention).

d) *Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE)*

Prestations de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques en rapport direct avec la politique familiale

La plupart des mesures mises en place pour les enfants et les adolescents par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques sont en rapport direct avec la question familiale puisque les enfants et les adolescents sont un des éléments constituant la famille; celle-ci détermine d'ailleurs fortement leur cadre de vie.

Dans le domaine de la *protection de l'enfant et de la tutelle* (enfants placés, solutions privées de placement à la journée, avance des pensions alimentaires), la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques conseille, surveille et octroie les autorisations. Elle s'assure que les autorités et services compétents collaborent de

façon ciblée. Elle travaille au développement des compétences des autorités de tutelle et des services sociaux dans l'ensemble du domaine tutélaire<sup>32</sup>.

*La formation des parents*, quant à elle, propose des cours aux parents et aux personnes assumant des tâches éducatives et soutient ainsi la famille dans ses tâches quotidiennes.

La Direction répond également aux préoccupations et aux besoins des enfants et des jeunes dans le cadre du *soutien à la jeunesse*. Elle favorise la participation des enfants et des jeunes en sensibilisant les autorités et les acteurs concernés, publics ou privés.

Dans le registre des *mesures d'aide à la jeunesse*, la Direction encadre et soutient les jeunes par des mesures d'orientation et de prise en charge ciblées, de durées variables. Des mesures préventives permettent d'améliorer les ressources au sein de l'environnement social, de manière à éviter le placement, ou, le cas échéant, à en réduire la durée. Le soutien adapté fourni en matière de formation et d'encadrement crée les conditions favorisant l'intégration professionnelle et sociale, et contribue au développement des jeunes.

Dans le cadre des assurances sociales, la réduction des primes de l'assurance-maladie obligatoire de même que les allocations familiales jouent un rôle particulier en matière de politique familiale. La réduction de primes de l'assurance-maladie obligatoire permet d'alléger la charge financière des personnes à revenus modestes, et notamment des familles.

*Les allocations familiales* permettent d'atténuer en partie la charge financière générée par les enfants. Selon la loi sur les allocations familiales, celles-ci sont versées aux personnes salariées, aux indépendants ainsi qu'aux personnes sans revenu. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, la loi fédérale sur les allocations familiales prévoit une allocation minimale par enfant de 200 francs (enfants jusqu'à 16 ans) et une allocation de formation professionnelle minimale de 250 francs (enfants entre 16 ans et 25 ans). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 également, le canton de Berne verse des allocations correspondant à respectivement 230 francs (allocations pour enfants) et 290 francs (allocations de formation professionnelle). La loi cantonale s'applique aux salariés comme aux indépendants, ainsi qu'aux personnes sans activité lucrative.

Les *pensions alimentaires (contributions d'entretien)* sont avancées lorsque le parent débiteur ne s'acquitte pas de son obligation, ne le fait que partiellement ou encore, le fait avec retard. Cette avance est octroyée jusqu'à la majorité de l'enfant. Lorsque l'enfant poursuit des études au-delà de la majorité, cette avance lui demeure due jusqu'au terme normal des études entreprises. La contribution d'entretien est avancée indépendamment du besoin de l'enfant; son montant correspond à celui qui a été arrêté par convention ou par le juge. Celui-ci ne peut toutefois dépasser le montant de la rente maximale individuelle d'orphelin, soit 912 francs (état 2009).

---

<sup>32</sup> Dans la question de la mise en œuvre du nouveau droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant, lequel veut renforcer la protection de l'enfant, la compétence communale et cantonale en la matière doit encore être clarifiée. Le 14 octobre 2009, le Conseil-exécutif a adopté un rapport à ce sujet qui sera probablement traité pendant la session de janvier 2010.



<b>Dépenses – Compte 2007</b>	
Protection de l'enfant et tutelle	CHF 1 539 000.- <sup>33</sup>
Promotion de la jeunesse	CHF 518 000.-
Mesures d'aide à la jeunesse	CHF 4 039 000.-
Réduction des primes de l'assurance-maladie	CHF 2 000 000.- <sup>34</sup>
Allocations familiales	.- <sup>35</sup>

Prestations de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques ayant un rapport indirect avec la politique familiale

L'agencement du territoire du canton a lieu dans le cadre du *développement territorial* cantonal et de l'aménagement local et régional. La question du logement et de l'habitat des familles fait partie d'une réflexion globale portant sur le développement organisé du milieu bâti, l'utilisation mesurée du sol et la préservation des bases naturelles de la vie. La création de lieux d'habitation est un but expressément inscrit dans la législation sur l'aménagement du territoire. Ce dernier est concrétisé par diverses réglementations cantonales (par exemple : aménagement de places de jeux).

e) *Direction de la police et des affaires militaires (POM)*

Prestations de la Direction de la police et des affaires militaires en rapport direct avec la politique familiale

Avec la mise en place du *Service d'intervention contre la violence domestique*, la Direction de la police et des affaires militaires œuvre à la diminution des cas de violence dans les familles. Il s'agit avant tout d'un travail de mise en réseau et d'information. Le Service d'intervention élabore par ailleurs des mesures destinées à mieux protéger les victimes et leurs enfants et à mieux responsabiliser les auteurs des violences. Il offre par exemple un «Programme d'apprentissage contre la violence dans le couple et la famille».

<b>Dépenses – Compte 2007</b>	
Service bernois d'intervention contre la violence domestique	CHF 280 000.-

<sup>33</sup> Ce chiffre ne comprend pas les salaires des services sociaux et les coûts des mesures prises.

<sup>34</sup> Evaluation de la JCE, étant donné que le volume des primes octroyées aux familles ne découle pas directement du compte 2007.

<sup>35</sup> La loi sur les allocations familiales est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Aucune donnée financière ne peut être indiquée pour l'instant étant donné que les allocations familiales sont financées par les employeurs et que le registre central des allocations familiales n'a pas encore été mis en place.

Prestations de la Direction de la police et des affaires militaires ayant un rapport indirect avec la politique familiale

L'*action policière* a pour mission d'assurer la sécurité des citoyens et de protéger les biens, ce dont profitent également les familles. La police permet de créer les conditions nécessaires au maintien ou au renforcement du sentiment de sécurité.

Dans le domaine de la *privation de liberté* et des mesures d'encadrement à l'égard des adultes et des jeunes gens, la Direction de la police et des affaires militaires travaille à la mise œuvre d'un régime d'exécution des peines le plus juste possible dans un cadre légal donné, en fonction des risques liés au sujet interné, en prenant soin d'encourager le développement de sa personnalité. Elle contribue ainsi à la sécurité publique. A leur sortie, jeunes et adultes doivent pouvoir être réintégrés, dans la mesure du possible, à leur famille.

Dans le domaine de la *migration*, la Direction de la police et des affaires militaires rend des décisions concernant la présence ou encore la naturalisation facilitée des étrangers. Les requérants d'asile qui ont été attribués au canton de Berne (familles ou individus) obtiennent l'hébergement, le soutien, les soins et l'accompagnement nécessaires. Les cas de rigueur allégués sont examinés et transmis plus loin; les familles sont souvent concernées.

f) *Direction des finances (FIN)*

Prestations de la Direction des finances en rapport direct avec la politique familiale

La *définition du système d'imposition* et sa mise en œuvre déterminent les conditions financières des familles. L'Intendance cantonale des impôts applique le principe de l'égalité de traitement entre les contribuables lors de la taxation et de la perception de l'impôt. Elle examine les requêtes quant à leur conformité avec la Constitution et la loi et sous l'angle de leur aspect pratique. Les dernières révisions de la législation fiscale ont été fortement influencées par des réflexions relevant du domaine de la politique familiale. Dans le cadre de la dernière révision de la loi sur les impôts entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009, les montants déductibles du revenu imposable pour les enfants à charge ont été augmentés (de 4 400 francs à 6 300 francs; la déduction pour les frais de formation est passée de 4 400 francs à 6 000 francs ; la déduction pour les frais de garde est passée de 1 500 francs à 3 000 francs et la déduction pour les primes de l'assurance-maladie de 600 francs à 700 francs). Une révision antérieure de la même loi, intervenue en 2008, avait introduit une mesure destinée à diminuer l'impôt de façon ciblée – et touchant donc plus spécifiquement les familles de la classe moyenne –, ce qui a généré pour le canton une perte fiscale d'environ 40 millions de francs.

En matière de successions et de donations, le fait que l'époux survivant, les descendants ou encore les successeurs dans l'entreprise ne soient plus imposés a généré un allègement fiscal pour les familles.

Le personnel du canton (y compris le personnel enseignant et le personnel de l'Université) reçoit des *allocations d'entretien* qui complètent les allocations familiales.

Dépenses – Compte 2007	
Allocations d'entretien pour le personnel cantonal	CHF 21 000 000.-

#### Prestations de la Direction des finances ayant un rapport indirect avec la politique familiale

En tant qu'employeur, le canton de Berne mène une *politique du personnel* qui prend en compte les besoins des familles. L'administration cantonale est particulièrement attentive à la question de l'égalité et a clairement fixé les principes et les standards en la matière dans ses directives sur l'égalité<sup>36</sup>; ces principes sont contraignants pour toutes les Directions. Par ailleurs, depuis 2006, les conventions de prestations conclues entre les Directions et leurs différents offices prévoient un controlling de l'égalité.

Le canton de Berne, dans sa fonction d'employeur, jouit d'une situation privilégiée sur le marché du travail. Il peut en effet attirer les candidatures grâce à son offre étendue de postes à temps partiel (y compris pour les cadres). L'annualisation du temps de travail pratiquée dans l'administration cantonale, sur un mode relativement flexible, a également toute son importance du point de vue de la politique familiale.

L'image donnée par le canton de Berne d'employeur modèle pour les familles constitue la pierre angulaire de son «marketing du personnel».

Dans le cadre de sa stratégie de développement du personnel, l'Office du personnel propose un programme de cours (formation et formation continue, programmes de développement, coaching). Il garantit et promeut la sécurité et la santé au travail, conseille et soutient le personnel en cas de difficultés professionnelles ou liées au service. Ces mesures ont également des répercussions bénéfiques sur les familles.

#### *g) Direction de l'instruction publique (INS)*

##### Prestations de la Direction de l'instruction publique en rapport direct avec la politique familiale

En procédant à la révision de la loi sur l'école obligatoire (LEO) en 2008, le canton a accompli un pas important en matière de structures scolaires favorables à la famille.

Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, le développement des modules d'écoles à journée continue, la mise en place d'horaires groupés et le subventionnement des transports scolaires dans les communes présentant une topographie particulière sont ancrés dans la loi. Cette étape marque la mise en œuvre des priorités du programme gouvernemental de législation 2007 - 2010 en matière de formation et de politique familiale. Les communes bernoises doivent ainsi prévoir un programme d'école à journée continue lorsqu'au moins dix

---

36 Cf. ACE 1884 du 20 juin 2004.

élèves en formulent la demande<sup>37</sup>; l'offre de structures scolaires à journée continue s'est déjà largement développée depuis. Les horaires groupés et les structures scolaires à journée continue ont une importance considérable sous l'angle de la politique familiale. Ils soulagent en effet les familles avec enfants en âge scolaire, non seulement dans l'organisation de leurs horaires, mais souvent aussi du point de vue financier.

Les *services psychologiques pour enfants et l'orientation professionnelle* proposent informations et conseils permettant aux clients (enfants, jeunes, parents) de cerner leurs difficultés et de prendre les dispositions qui s'imposent. Il s'agit d'informer les personnes sur des questions d'ordre psychologique, de leur offrir un service d'évaluation, des conseils, un accompagnement ou encore d'assurer un encadrement psychologique pour les enfants et les jeunes dans les domaines de la formation, de l'éducation ou du développement personnel. Jeunes et adultes sont également conseillés sur le choix d'une formation ou dans leur orientation professionnelle et sont soutenus dans leurs démarches. Ces services de conseil et de soutien renforcent les familles, contribuent à leur intégration sociale et leur permettent d'accéder aux formations existantes.

La Direction de l'instruction publique offre en outre une aide financière ponctuelle ou récurrente – versée la plupart du temps sans obligation de remboursement – pour les frais individuels liés à une formation ou une formation continue, qui grèvent souvent le budget des ménages. Ces *subsides de formation* visent à établir l'égalité des chances, à garantir l'accès à la formation, à assurer les moyens d'existence pendant la durée de la formation et enfin, à permettre le libre choix de la formation ou de l'établissement formateur.

Dépenses – Compte 2007		
Structures scolaires à journée continue (école à journée continue, garderies, cantines scolaires)	0 <sup>38</sup>	
Services psychologiques pour enfants, orientation professionnelle	CHF	32 200 000.- <sup>39</sup>
Subsides de formation (sans les prêts)	CHF	16 000 000.-

#### Prestations de la Direction de l'instruction publique ayant un rapport indirect avec la politique familiale

L'*école obligatoire* et les autres établissements formateurs du niveau secondaire II sont chargés de la formation et de l'éducation. Les enfants et les adolescents sont stimulés dans leurs capacités intellectuelles, émotionnelles et d'apprentissage sur le chemin de leur maturité. La transmission de connaissances fondamentales à des adultes en devenir permet à ces derniers de se préparer à la vie professionnelle ou à des études plus poussées en leur donnant les compétences pour se former durant toute leur vie. Cet encadrement

<sup>37</sup> Le Conseil-exécutif est cependant chargé de définir les limites maximales de l'offre en matière d'écoles à journée continue dans un souci d'équilibre du budget.

<sup>38</sup> Cf. note de bas de page 31.

<sup>39</sup> Le montant indiqué ici ne comprend que la participation du canton.

allège et soutient les familles. Pour des motifs de politique sociale, l'école assume ainsi – de façon partielle ou complète – un grand nombre de tâches qui relevaient autrefois exclusivement de la famille.

Pour que l'école puisse assumer la fonction formatrice qui est la sienne, il est important que le personnel enseignant soit bien formé et de façon continue. Les formations – de base ou continue – proposées par les *hautes écoles pédagogiques* sont façonnées sur les besoins de la société et des élèves, comme sur les exigences de la science et de la recherche. Elles permettent au personnel enseignant, aux enfants ainsi qu'aux jeunes – en fonction des différences socioculturelles et individuelles – de développer leurs capacités et leurs intérêts.

Les *institutions culturelles* comme les musées, les bibliothèques, les écoles de musique ou d'autres organismes offrent également des prestations dont les familles ne sont pas les dernières à profiter. Par le biais des conventions de prestations signées avec les organismes culturels qu'elle subventionne, la Direction de l'instruction publique souhaite encore renforcer à l'avenir leur mandat de transmetteur culturel. Ce projet fait également partie de la Stratégie culturelle 2009 du canton de Berne.

#### *h) Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE)*

##### Prestations de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie en rapport direct avec la politique familiale

La Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie ne fournit aucune prestation présentant un rapport direct avec la politique familiale.

##### Prestations de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie ayant un rapport indirect avec la politique familiale

Le réseau routier cantonal est planifié, construit, mis en service, exploité et entretenu de telle sorte que l'ensemble de ses caractéristiques serve le développement durable de la société, de l'économie et de l'environnement. A ce titre, un égard particulier est porté à la *sécurité sur le chemin de l'école*, notamment pour les trajets à vélo (p.ex. pistes cyclables).

Dans le domaine de la *mobilité* et de la *sécurité routière*, un ensemble de prestations de planification, de conseil, et d'aides financières, sont proposées aux usagers, afin de répondre aux besoins de chacun, et de contenir le mieux possible les répercussions négatives de la mobilité. Dans le canton de Berne, les transports publics régionaux et locaux sont définis en fonction des besoins de la société, de l'environnement et de l'économie. Une fois approuvée, la stratégie pour le développement des transports publics doit être mise en œuvre à temps et répondre à des critères économiques; elle doit en outre correspondre à la qualité requise et répondre à la demande.

La stratégie globale de mobilité du canton de Berne se développe autour de trois axes principaux: prévention, report du trafic et aménagement durable. Ces critères sont particulièrement importants pour les familles. L'augmentation du trafic motorisé privé peut être limitée en coordonnant politique des transports et développement urbain. Il est en outre

important que le trafic soit dirigé vers une utilisation accrue des transports publics, ou encore, vers plus de déplacements à pied ou à vélo. Développer les transports publics et la mobilité douce permet d'accroître la mobilité des enfants et des jeunes. Aménager les transports de façon durable permet de protéger les piétons, et notamment les enfants. Grâce aux transports publics, aux chemins pédestres ou aux pistes cyclables, les enfants peuvent se déplacer sans être accompagnés par un adulte et s'en trouvent, de ce fait, plus mobiles.

## 11 Récapitulation des prestations en matière de politique familiale

Les tableaux présentés dans ce chapitre reprennent les différentes prestations mises en place par le canton en matière de politique familiale en les rattachant aux quatre niveaux d'intervention:

<b>Interventions socio-écologiques</b> (aménagement des conditions sociales et culturelles de la vie familiale)		
	<i>Prestations directes</i>	<i>Prestations indirectes</i>
<b>Confédération</b>	<b>Structures d'accueil extrafamilial</b> Programme d'impulsion visant la création de places d'accueil supplémentaires	
<b>CHA</b>	Promotion de conditions permettant de <b>concilier vie familiale et vie professionnelle</b>	Promotion de <b>l'égalité</b>
<b>ECO</b>		<b>Réglementation et surveillance du marché du travail</b> (travail au noir, horaires et conditions de travail)
<b>SAP</b>	<b>Structures d'accueil extrafamilial</b> Structures d'accueil de jour pour enfants hors du domicile parental	Allègement des charges de la famille grâce à des <b>offres destinées aux personnes âgées</b> (soins, prise en charge, conseil)
<b>JCE</b>		<b>Développement territorial cantonal</b> Contribution au développement et à l'aménagement de logements et d'un habitat favorables aux familles
<b>POM</b>		<b>Activité policière</b> Renforcement du sentiment de sécurité des familles
<b>FIN</b>		<b>Politique du personnel favorable à la famille</b> Permet de concilier vie familiale et vie professionnelle
<b>INS</b>	<b>Ecoles à journée continue / garderies / cantines scolaires</b> Offrent un accueil de jour aux enfants scolarisés	<b>Prestations culturelles</b> pour les familles dans le cadre de la Stratégie culturelle  <b>Education, formation</b> Le système scolaire soutient les parents dans leurs tâches éducatives et formatrices
<b>TTE</b>		<b>Mobilité</b> (transports publics) et sécurité routière (en particulier sur le réseau routier)

<b>Interventions pédagogiques (formation et conseils adaptés aux familles)</b>		
	<i>Prestations directes</i>	<i>Prestations indirectes</i>
<b>Confédération</b>		
<b>CHA</b>		<b>Bureau cantonal de l'égalité entre la femme et l'homme</b> Renseignements sur la question de l'égalité dans tous les domaines de la vie.
<b>ECO</b>		
<b>SAP</b>	<p><b>Conseils donnés aux parents</b> Soutien aux parents; encouragement dans leurs compétences dans l'entretien et l'éducation de leurs enfants</p> <p><b>Consultations conjugales et familiales</b> Conseils aux couples et aux familles en cas de tensions relationnelles afin de prévenir des situations de vie précaires</p> <p><b>Animation de jeunesse</b> Favorise la participation sociale, l'intégration et les comportements de santé des enfants et des jeunes</p> <p><b>Promotion de la santé et prévention des dépendances</b> Favorise un environnement sain pour l'enfant et sa famille, l'égalité des chances et l'intégration sociale</p>	<p><b>Psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent</b> Diagnostic et traitement des troubles suspectés ou avérés chez l'enfant ou l'adolescent</p> <p><b>Offres destinées à des personnes présentant un besoin spécifique d'intégration</b> Soins ambulatoires ou résidentiels (éducation précoce spécialisée, aides aux enfants, aux jeunes et aux familles dans le milieu social) destinés à permettre aux personnes concernées de mener une vie digne et la plus autonome possible; garanti à ces personnes une place au sein de la société</p>
<b>JCE</b>	<p><b>Promotion de la jeunesse</b> Favorise la participation des enfants et des jeunes par la sensibilisation des autorités et des acteurs concernés publics et privés</p> <p><b>Formation des parents</b> Favorise les offres de cours à l'attention des parents et des personnes assumant des tâches éducatives et soutient de cette manière la famille dans ses tâches quotidiennes</p>	
<b>POM</b>		
<b>FIN</b>		
<b>INS</b>	<p><b>Services psychologiques pour enfants et orientation professionnelle</b> Fournit des informations et des conseils utiles aux enfants, aux jeunes et à leurs parents pour qu'ils puissent repérer les difficultés et prendre des décisions valables</p>	<p>Formation à <b>l'école enfantine et à l'école obligatoire</b> Soutient les enfants dans leur développement, les intègre dans la société et leur donne les outils de base qui les préparent à l'apprentissage ou à la formation faisant suite à la scolarité obligatoire et leur permet de se former durant toute leur vie</p> <p><b>Subsides de formation</b> Favorise l'égalité des chances et l'accès à la formation, garantit le minimum vital durant la formation et permet de choisir librement sa formation et l'établissement formateur</p>
<b>TTE</b>		



<b>Interventions au sein de la famille</b> (prévention et gestion des conflits intervenant au sein de la famille)		
	<i>Prestations directes</i>	<i>Prestations indirectes</i>
<b>Confédération</b>		
<b>CHA</b>		
<b>ECO</b>		
<b>SAP</b>	<p><b>Maisons d'accueil pour femmes</b> Proposent un logement provisoire aux femmes et à leurs enfants qui sont touchés par la violence domestique et leur offre protection et conseils</p>	<p><b>Aide aux victimes d'infraction</b> Soutient les personnes ayant été atteintes dans leur intégrité physique, sexuelle ou psychique par une infraction pénale</p>
<b>JCE</b>	<p><b>Protection de l'enfant et tutelle</b> Vise à développer les compétences des autorités de tutelle et des services sociaux dans l'ensemble du domaine tutélaire</p> <p><b>Commission de la protection de l'enfant</b> Soutient et met en réseau les différents organes et institutions ayant à faire avec la thématique de la protection de l'enfant et contribue ainsi à prévenir la maltraitance</p> <p><b>Mesures d'aide à la jeunesse</b> Création de conditions adaptées visant l'intégration professionnelle et sociale et le développement personnel au moyen de mesures d'orientation et d'accompagnement</p>	
<b>POM</b>	<p><b>Service bernois d'intervention contre la violence domestique</b> Permet de prévenir la violence domestique</p>	
<b>FIN</b>		
<b>INS</b>		
<b>TTE</b>		

<b>Interventions économiques</b> (prestations financières versées aux familles)		
	<i>Prestations directes</i>	<i>Prestations indirectes</i>
<b>Confédération</b>	<p><b>Allocations familiales</b> Législation fédérale cadre</p> <p><b>Allocation de maternité</b> Compensation de la perte de revenu durant les 14 semaines qui suivent la naissance</p>	
<b>CHA</b>		
<b>ECO</b>		Indemnités journalières permettant de garantir les conditions d'existence et mesures destinées à l'intégration professionnelle, financées par l' <b>assurance-chômage</b> ; prise en compte de la situation familiale dans l'application des mesures
<b>SAP</b>	<p><b>Structures d'accueil extrafamilial</b> subventionnées Tarif en fonction du revenu familial</p>	<p><b>Aide sociale individuelle</b> Aide économique et conseil permettant de couvrir les besoins vitaux de la personne dans le besoin et servant de dernier filet de secours dans le système de la sécurité sociale</p>
<b>JCE</b>	<p><b>Réduction de primes de l'assurance-maladie</b> Diminue la charge financière représentée par les primes de l'assurance-maladie pour les personnes à revenus modestes</p> <p><b>Allocations familiales cantonales</b> Permettent d'atténuer en partie la charge financière que représentent les enfants</p> <p><b>Avance des pensions alimentaires</b> Contributions d'entretien avancées aux ayants droit, lorsque le parent débiteur ne s'acquitte pas de son obligation, ne le fait que partiellement ou encore, avec retard.</p>	
<b>POM</b>		
<b>FIN</b>	<p><b>Imposition des familles</b> Règle l'imposition des familles</p> <p><b>Allocations d'entretien</b> Complètent les allocations familiales versées au personnel de l'administration cantonale</p>	
<b>INS</b>		
<b>TTE</b>		

### III Prestations de politique familiale : évaluation et défis

Pour définir une stratégie de politique familiale, il convient avant tout de classer les prestations déjà fournies dans ce domaine, de les évaluer sous l'angle des conditions sociétales, démographiques et économiques, et de les analyser avec un regard critique afin de repérer les défis qui devront être relevés dans le futur. Ce processus suit la structure des quatre niveaux d'intervention déjà énumérés en début de rapport:

#### G Interventions socio-écologiques

Parmi les conditions qui marquent la vie de la famille, la question de la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle revêt une importance croissante depuis les années 1970; depuis cette époque en effet, les femmes avec enfants s'investissent de façon croissante et continue dans la vie professionnelle, sans que les hommes diminuent pour autant parallèlement leur taux d'activité. Cette évolution s'explique par le niveau de formation des femmes, qui s'est élevé, mais également par la nécessité économique pour les ménages de pouvoir compter sur deux revenus. Un chiffre pour illustrer cette évolution : un tiers seulement des ménages avec enfants n'a pas recours à une aide extérieure pour la garde des enfants.

Ce besoin croissant se reflète dans le développement continu des structures d'accueil extrafamilial, en particulier ces cinq dernières années. Le nombre de places d'accueil dans les garderies a ainsi augmenté de 25 pour cent, l'offre d'accueil des parents de jours de 55 pour cent et le nombre d'heures d'accueil des structures scolaires à journée continue ou encore des unités d'accueil, de respectivement 62 et 20 pour cent. Les offres telles que les cantines – dont la mission principale n'est pas la prise en charge – se sont également développées en raison de l'importance de la demande et font dorénavant partie des structures scolaires de jour. Les structures d'accueil extrafamilial et extrascolaire permettent non seulement aux parents de concilier vie familiale et vie professionnelle, mais contribuent également notablement à l'intégration sociale et à l'indépendance économique des familles, en offrant aux parents le temps nécessaire à une activité rémunérée.

Les structures extrafamiliales et extrascolaires se caractérisent par d'autres avantages encore, liés à certaines offres spécifiques comme les garderies (mise en relation des parents avec diverses institutions, telles que des services de soutien psychologique, des services sociaux, ou encore des services médicaux; encouragement de l'apprentissage de la langue) ou les structures scolaires de jour (collaboration entre les parents et le personnel enseignant; soutien plus étendu – sur le plan pédagogique et en termes de temps – favorisant l'équilibre des chances dans la formation). Ces avantages ne sont toutefois réels qu'à la condition de répondre à des exigences élevées de qualité. C'est pourquoi il est nécessaire de formuler des conditions dans la législation (p. ex. concernant la formation et la formation continue du personnel), ce que le canton a fait au niveau de l'ordonnance<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Sur l'évaluation des normes de qualité dans le système bernois, cf. étude Ecoplan 2008.

Malgré l'augmentation observée au niveau de l'ensemble de l'offre subventionnée par les pouvoirs publics, celle-ci demeure insuffisante au regard de la demande. S'il est bien question de poursuivre le développement de ces structures, il convient toutefois d'adopter une approche différenciée:

- Enfants en âge préscolaire: les listes d'attente actuelles, les demandes déposées pour créer de nouvelles structures, la surcharge des structures existantes, prouvent sans équivoque que la demande de structures extrafamiliales subventionnées dépasse de loin l'offre disponible. Il est donc nécessaire de développer ces structures dans les années qui viennent non seulement parce qu'elles permettent de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, mais également parce qu'elles favorisent l'intégration et sont positives pour l'économie.
- Enfants en âge scolaire: l'introduction de l'école à journée continue dans la loi sur l'école obligatoire établit une prise en charge systématique des besoins en termes d'accueil<sup>41</sup>. Dès le 1<sup>er</sup> août 2010, l'offre d'accueil parascolaire devra couvrir l'ensemble de la demande pendant la période scolaire. Les communes ont l'obligation de mettre en place une solution d'accueil à compter de dix enfants. Il est possible que les zones rurales souffrent de ce seuil (absence totale de prise en charge ou horaires limités). La pratique permettra de vérifier si ces structures répondent aux contraintes professionnelles des parents.

Les parents sont également tributaires de solutions d'accueil pendant les vacances scolaires et à l'heure actuelle, seules quelques communes ont mis sur pied et financent des structures de ce type.

- Enfants de tous âges: outre les prestations proposées en fonction de l'âge de l'enfant, l'offre doit en pratique être adaptée aux besoins spécifiques – et souvent inattendus – découlant de circonstances particulières telles que la maladie d'un enfant, celle des parents ou d'autres membres de la famille; les solutions actuelles n'offrent en effet aucune prise en charge pour ces cas précis.

De bonnes structures d'accueil pour les enfants, ainsi qu'un environnement professionnel favorable à la famille (temps partiel, programmes de formation ou de formation continue flexibles) peuvent notamment permettre aux parents de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Grâce au nombre de postes à temps partiel relativement important qu'elle propose ainsi qu'à l'horaire annualisé flexible qu'elle pratique, l'administration cantonale bernoise peut se considérer comme un employeur modèle pour la famille. Certains points pourraient toutefois encore être améliorés, notamment le temps partiel chez les cadres et les collaborateurs masculins en général.

Hormis la question de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, l'habitat et l'espace public sont aussi des conditions essentielles à la promotion de la famille. Dans ces domaines, la thématique de la famille doit être un souci constant et être intégrée à la réflexion menée pour chaque nouveau projet.

---

<sup>41</sup> A l'inverse des prestations de l'aide sociale institutionnelle (crèches, parents de jour), dont l'étendue se définit en fonction du budget annuel.

## **H Interventions pédagogiques**

Les mutations récentes de l'économie et de la société confrontent la vie familiale à de nouvelles situations telles que le sentiment d'insécurité économique, la mobilité accrue (privée ou professionnelle) ou la variété des modèles et des parcours de vie (nouvelles formes de vie privée ou professionnelle).

Cette évolution peut, dans certains cas, avoir des répercussions négatives sur les fonctions éducatives et sociales de la famille de même que sur les résultats scolaires de l'enfant. La tendance à la segmentation des prestations de conseil existantes, bien qu'adaptée au traitement de problèmes précis, ne permet pas de faire face à des situations complexes. Il est certes important de maintenir les différentes prestations actuelles, mais leur coordination est nécessaire. Cette nécessité apparaît d'autant plus évidente – bien que chaque prestation concentre son action sur un membre unique de la famille – que l'ensemble de l'offre a pour objectif de promouvoir la famille prise dans sa globalité.

Malgré le fait que l'école n'endosse qu'une tâche indirecte en matière de politique familiale, les enfants y passent une grande partie de leurs journées. Il est donc important pour les familles que la relation parents – écoliers – personnel enseignant se développe dans de bonnes conditions. En mettant sur pied des prestations de conseil, en promouvant l'intégration et en développant des mesures parascolaires (écoles de jour, mise en place du travail social en milieu scolaire), l'école publique bernoise s'attache à créer les bases devant lui permettre, avec la collaboration des parents, de transmettre à la nouvelle génération les valeurs, les aptitudes et les connaissances essentielles ainsi que les compétences sociales dont elle a besoin.

## **I Interventions au sein de la famille**

La protection de l'enfant est du ressort de la sphère privée. Toutefois, lorsque cette responsabilité n'est pas correctement exercée (abandon, violence psychique ou physique), c'est à l'Etat qu'il revient d'intervenir. Il s'agit là d'une conception née dans le courant du 20<sup>ème</sup> siècle qui, prenant peu à peu de l'ampleur, a donné naissance au régime de la protection de l'enfant que l'on connaît aujourd'hui<sup>42</sup>. Le cadre légal actuel impose aux autorités de protéger le bien-être de l'enfant par des mesures adaptées. Afin de répondre au mieux à cette tâche, les autorités doivent être transparentes et se conformer strictement au cadre légal en vigueur; cela est d'autant plus vrai en matière de tutelle où la structure de l'offre doit être particulièrement bien pensée, car elle peut considérablement influencer la qualité des mesures prises dans ce domaine.

Par ailleurs, il s'agit non seulement de protéger l'enfant, mais également toute personne victime de violence domestique au sein du couple. Les organes de police doivent dorénavant poursuivre d'office ce type de délits.

---

<sup>42</sup> Cf. Schultheis et al., 2008,152.

## J Interventions économiques

Le processus d'individualisation observé au sein de la société se répercute également sur la situation financière des familles. Les familles nombreuses et les familles monoparentales sont particulièrement touchées par les coûts élevés pour l'entretien des enfants qui ne se sont qu'en partie couverts par les allocations familiales (malgré la nouvelle réglementation en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009) et les pensions alimentaires. Ces familles sont donc spécialement menacées par le risque de pauvreté. Les interventions économiques peuvent être considérées à trois niveaux:

- Situation économique globale: certains types de famille ont considérablement recours à l'aide sociale, en tant qu'unique prestation de transfert leur permettant de couvrir leurs besoins vitaux. Au regard de l'importance de cette aide sociale pour les familles à bas revenu, l'absence d'une prestation de transfert couvrant les besoins vitaux et spécifiquement adaptée aux familles en fonction de leurs besoins effectifs est une des faiblesses de la politique familiale actuelle.
- Dépenses obligatoires: en sus des taxes diverses (ordures ménagères, eau, électricité, etc.), les dépenses obligatoires – telles que les impôts ou les primes de l'assurance-maladie – représentent un poste important dans le budget des familles:

L'imposition des familles a été allégée le 1<sup>er</sup> janvier 2009 grâce à l'augmentation des montants déductibles applicables aux familles. Suite à l'adoption, lors de la session d'automne 2009, des adaptations des déductions dans l'impôt fédéral direct, le canton de Berne devra examiner s'il convient d'adapter sa propre législation. La question tourne autour de l'impact «impôts – dépenses d'accueil extrafamilial» sur le ménage des familles. La réalisation des objectifs de la politique familiale – prévention de la pauvreté et intégration au marché du travail des pères et des mères disposant d'une bonne formation – présuppose que l'apport d'un second revenu au ménage augmente réellement le revenu global du ménage, ce qui n'est pas encore le cas dans toutes les catégories de revenus<sup>43</sup>.

Dans le domaine des primes de l'assurance-maladie, la réduction dont peut bénéficier un adulte qui ne perçoit pas l'aide sociale varie entre 45 et 170 francs alors que la prime moyenne dans le canton se monte à 345 francs (état 2009). La réduction ne couvre donc pas la moitié de la prime moyenne pratiquée sur le territoire cantonal<sup>44</sup>. Même une dépense infime peut peser lourdement sur le budget d'un ménage vivant dans la précarité. L'impact du principe de la prime par tête sur le ménage des familles demeure conséquent, malgré d'éventuelles réductions de primes, puisque les différentes primes dues par les membres de la famille sont cumulées. L'aide apportée par le système des réductions individuelles ne contribue donc que partiellement à diminuer le poids de ce poste dans le budget du ménage.

---

<sup>43</sup> Cf. [egalite.ch](http://egalite.ch) 2009.

<sup>44</sup> Le Conseil-exécutif a augmenté le montant maximal de la réduction de 170 à 200 francs par mois à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

- Coût de la vie: le loyer constitue un poste important dans le budget des familles. Environ 23 pour cent du revenu disponible est consacré en moyenne au logement par les ménages privés<sup>45</sup>. Il n'est pas exclu que ce pourcentage soit même plus élevé pour les familles à faible revenu. L'octroi de subsides au logement – couplé le cas échéant aux mesures d'encouragement des logements à loyer modéré – pourrait grandement soulager les familles disposant de revenus modestes.

---

<sup>45</sup> Cf. Caritas 2009, 49.

#### IV Politique familiale future du canton de Berne

Les ressources collectives et la cohésion sociale constituent un fondement essentiel de toute société. Ce capital social contribue au sentiment de sécurité sociale ressenti par la population et à la confiance de celle-ci dans les institutions existantes. En tant que tissu relationnel social, la famille prend toute son importance dans ce contexte – comme d’ailleurs la politique familiale –, particulièrement en période de précarité économique.

Au regard de l’importance de la famille pour la société et des prestations offertes actuellement en lien direct avec la politique familiale, l’objectif premier de la politique familiale future du canton de Berne peut être défini comme consistant à donner aux familles les moyens d’assumer leur rôle pilier en termes de politique sociétale.<sup>46</sup>

#### K Les deux grandes orientations de la politique familiale

Le rôle pilier de la famille peut être soutenu en considérant, d’une part, les ressources internes de la famille (niveau d’intervention pédagogique, niveau d’intervention au sein de la famille et niveau d’intervention économique) et, d’autre part, les conditions générales extérieures à celle-ci (niveau d’intervention socio-écologique). Chacun de ces pans d’action peut être rattaché à un sous-objectif de la politique familiale du canton de Berne:

##### Amélioration des **ressources** économiques et pédagogiques des familles

Parmi les prestations et ressources de la famille, le soutien matériel réciproque et la fonction de socialisation sont essentiels et doivent être pris en compte et soutenus dans le cadre de la politique familiale, notamment en améliorant les ressources existantes.

L’amélioration des ressources économiques et des ressources pédagogiques des familles sont déjà deux axes importants de la politique du canton; il convient donc de maintenir les efforts mis en place et, le cas échéant, de développer ou d’améliorer les prestations existantes.

##### Amélioration des **conditions** sociales et culturelles de la vie de famille

L’aménagement des conditions sociales et culturelles qui président à la vie des familles est une question centrale de la politique familiale, car la vie familiale est conditionnée de façon déterminante par les mesures, établissements et activités qu’elle trouve dans son environnement. Parmi ces conditions, la thématique de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle tient une place importante, car il s’agit d’améliorer la gestion du temps des familles et de créer les conditions leur permettant d’assumer

<sup>46</sup> Cf. chapitre C1.



leurs tâches tout en poursuivant d'autres activités (formation, formation continue, activité lucrative). En outre, il est possible de renforcer les familles dans leur rôle sociétal en proposant des prestations de conseil, culturelles ou de détente faciles d'accès, ou encore en aménageant l'espace dans une optique participative (habitat pensé pour les familles, aménagement de l'espace public).

## **L Présentation des mesures**

Au vu du potentiel de développement et de l'importance stratégique de la politique familiale, différentes mesures peuvent être formulées et présentées en fonction des deux sous-objectifs précédemment définis.

### **12 Amélioration des ressources économiques et pédagogiques des familles**

#### *a) Allègement fiscal pour les familles*

En matière d'imposition sur le revenu, le régime actuel permet d'alléger la charge fiscale des parents ayant des enfants à charge en procédant à des déductions fiscales sur le revenu imposable ou en appliquant un taux plus favorable aux familles. Dans un souci de simplicité, de rapidité et de transparence, il importe de concentrer les efforts sur les déductions fiscales existantes (déduction pour enfants, déduction pour la garde des enfants par des tiers) ou de prévoir de nouvelles déductions. Le montant de ces déductions pourrait ensuite être discuté par les autorités politiques:

- *Augmentation de la déduction pour enfant*: la déduction pour enfant est un montant forfaitaire déduit du revenu imposable et prenant en compte – du moins, partiellement – le coût élevé des enfants pour les ménages<sup>47</sup>. Le coût réel des enfants étant nettement supérieur à la déduction autorisée – actuellement 6 300 francs dans le canton de Berne – il apparaît nécessaire d'intégrer au train de mesures une augmentation de ce montant forfaitaire afin d'améliorer les ressources économiques des familles. Une déduction de 8 000 francs engendrerait pour le canton une perte fiscale de l'ordre de 30 millions de francs.
- *Augmentation de la déduction pour la garde des enfants par des tiers*: à l'inverse de la déduction pour enfant qui s'applique à toutes les familles, seules les familles faisant garder leurs enfants par des tiers peuvent faire valoir cette déduction. Pour les parents ayant une activité lucrative, ces montants peuvent être considérés comme des frais d'obtention du revenu. Si la déduction actuelle de 3 000 francs était augmentée à 10 000 francs comme le prévoit la loi fédérale du 25 septembre 2009 sur les allègements fiscaux en faveur des familles avec enfants, la perte fiscale pour le canton serait de l'ordre de 23 millions de francs.

---

<sup>47</sup> Cf. le passage relatif au coût des enfants à la page 32.

- *Introduction d'une déduction pour les enfants gardés par les parents*: à l'heure actuelle, plusieurs cantons étudient la possibilité d'introduire une déduction pour la garde des enfants assurée par les parents (Schwyz, Lucerne, Thurgovie, Nidwald). L'idée à la base d'une telle déduction est d'alléger la charge fiscale des familles assumant seules la garde de leurs enfants, et en premier lieu de celles qui n'ont pas du tout recours à l'aide d'un tiers pour cette tâche. Les familles qui font garder leurs enfants par des tiers se chargent cependant aussi elles-mêmes – pendant la plus grande partie du temps – de la garde de leurs enfants. Dès lors, seul un système prévoyant une déduction applicable à toutes les familles peut être envisagé, le cas échéant avec un barème dégressif (plus la famille aurait recours à l'aide d'un tiers, moins la déduction serait importante). A titre d'exemple, une solution consistant à fixer la déduction minimale à 1 000 francs et la déduction maximale à 2 000 francs générerait pour le canton une perte fiscale de 21 millions de francs environ<sup>48</sup>.

b) *Augmentation des allocations familiales*

L'augmentation des allocations familiales permettrait d'alléger la charge assumée par l'ensemble des familles pour le coût des enfants et, partant, de réduire le risque de pauvreté. Le canton de Berne a été au-delà des minima prévu par le droit fédéral (230 francs au lieu de 200 pour les enfants, 290 francs au lieu de 250 pour les frais de formation). Ces allocations pourraient encore être augmentées lors d'une seconde phase (à respectivement 260 et 320 francs, par exemple); il est toutefois impossible à l'heure actuelle de chiffrer les répercussions financières d'une telle hausse<sup>49</sup>. Certains cantons prévoient des allocations supérieures à celles du canton de Berne: Nidwald (allocation pour enfants: 240 francs), Zoug (allocations pour enfants et de formation: 300 francs chacune), Jura (allocation de formation: 300 francs) de même que Vaud (allocation pour enfant: 370 francs, dès le 3<sup>ème</sup> enfant), Genève (allocation pour enfant: 300 francs, dès le 3<sup>ème</sup> enfant) et Fribourg (allocation pour enfant: 250 francs, dès le 3<sup>ème</sup> enfant).

---

<sup>48</sup> Dans l'hypothèse où chaque ménage déduit un montant de 1500 francs. Concernant les réserves sur le principe même de cette déduction, voir les commentaires du chiffre 15, lettre b.

<sup>49</sup> Dans le système actuel, seules les allocations versées aux personnes sans activité lucrative sont assumées par l'Etat. Pour les personnes ayant une activité lucrative, les allocations sont financées par l'employeur et aucun registre central en la matière n'est encore en place. C'est la raison pour laquelle il n'est pas possible à l'heure actuelle de chiffrer l'impact financier d'une éventuelle adaptation des allocations familiales.

c) *Introduction d'une rente pour enfants*<sup>50</sup>

On entend par rente pour enfant<sup>51</sup> la prestation en argent versée indépendamment du besoin, pendant la première phase d'éducation et de prise en charge des enfants, à toutes les familles assurant seules (parents ou famille) la prise en charge et l'éducation de leurs enfants en bas âge; ce modèle de famille correspond encore à environ un tiers des ménages dans le canton de Berne<sup>52</sup>. En Finlande, où un modèle de ce genre a été introduit (*Home Care Allowance*)<sup>53</sup>, le montant mensuel octroyé est de 314 euros pour un enfant et de 90 euros par enfant supplémentaire jusqu'à l'âge de trois ans, et de 60 euros par enfant supplémentaire âgé de trois à sept ans. Cette aide financière s'accompagne d'une allocation mensuelle versée en fonction des besoins, dont le montant maximal est de 168 euros. Les parents dont les enfants sont accueillis dans des établissements publics ou privés n'ont pas droit à la *Home Care Allowance*, mais peuvent bénéficier d'aides financières pour les frais des structures d'accueil privées ou profiter des structures subventionnées par les pouvoirs publics.

L'idée de la *Home Care Allowance* est d'offrir aux parents un réel choix concernant la prise en charge de leurs enfants en bas âge. Ce concept du libre choix n'est possible qu'à la condition de donner aux parents un choix effectif entre plusieurs formes de prise en charge et de les soutenir par des prestations correspondantes, c.-à-d. que, outre l'allocation versée aux parents prenant eux-mêmes en charge leurs enfants, il doit exister une prestation destinée aux parents souhaitant concilier vie professionnelle et vie familiale et recourir à une structure d'accueil extrafamilial. C'est le modèle qu'applique la Finlande, puisque, depuis le début des années 1990, ce pays garantit aux parents d'enfants de moins de 7 ans le droit à une telle prestation ainsi qu'une place dans une structure d'accueil extrafamilial.

Prévoir le versement d'une prestation en argent selon le modèle finnois de la *Home Care Allowance* ne permet pas de garantir le libre choix tant que la mise en place des structures d'accueil extrafamilial, sur tout le territoire du canton, n'est pas achevée. Ainsi le modèle de la rente pour enfant ne peut-il pas être sérieusement examiné dans

---

<sup>50</sup> L'introduction d'une rente pour enfant permet de réaliser de façon optimale la motion 247/2008 Streiff-Feller (Aide aux parents qui assurent eux-mêmes la prise en charge de leurs enfants) adoptée sous forme de postulat le 7 avril 2009 par 125 voix contre 14 (Journal du Grand Conseil 2009, 441 ss). La déduction pour enfants gardés par les parents eux-mêmes serait aussi une solution, indirecte (cf. supra lit. a).

<sup>51</sup> Cette définition ne correspond pas à la notion utilisée dans la législation suisse en matière d'AVS ou d'AI. La rente pour enfant dans le régime de l'AVS ou de l'AI est versée en complément à la rente de l'ayant droit, jusqu'à l'âge de 18 ans révolus des enfants ou, au plus, 25 ans révolus en cas de formation. Lorsque la cotisation a été complète, la rente ordinaire entière varie entre 456 et 912 francs par mois selon le revenu moyen déterminant.

<sup>52</sup> Cf. les différents modèles d'acquisition de revenu au sein des couples avec enfants à la page 28.

<sup>53</sup> Modèle auquel la motionnaire se réfère explicitement. Cf. note de bas de page 50.

le canton de Berne pour l'heure. La question n'étant pas d'actualité, il est inutile de se prononcer sur son coût.

d) *Introduction de prestations complémentaires pour les familles*

La pauvreté des familles enregistrée dans le canton de Berne constitue un risque structurel important que ne peut contrebalancer l'aide sociale versée à titre temporaire et individuel. Pour lutter contre la précarité, d'autres cantons ont eu recours aux prestations complémentaires<sup>54</sup>; de même, l'idée d'introduire un système de prestations complémentaires pour les familles a-t-il été discuté au niveau fédéral, sans suite pour l'instant<sup>55</sup>. Prestations liées au besoin, les prestations complémentaires ont pour but de couvrir le déficit financier du ménage – à savoir, la différence entre le revenu et les dépenses. Cette approche sociopolitique – déjà éprouvée en complément aux prestations de l'AVS et de l'AI – apparaît comme particulièrement appropriée pour lutter contre la précarité des familles, d'autant plus que les ménages les plus fréquemment touchés entrent dans la catégorie des *working poors* et qu'il s'agit dès lors de pallier l'insuffisance de leur revenu pour leur permettre de subvenir à leurs besoins.

Certains cantons ont mis en place un système combinant allocations (indépendantes des besoins) et prestations complémentaires (liées aux besoins). Du fait du nouveau régime adopté par le canton de Berne avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2009 suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales, seule la question des prestations complémentaires liées aux besoins sera examinée ici. Les coûts afférents à un système de prestations complémentaires dépendent de la façon dont sont définis les dépenses et les revenus à prendre en compte, dont la différence correspond au montant à allouer. Il existe une certaine marge de liberté pour fixer les différents paramètres tant pour les dépenses (forfait pour les besoins courants de l'existence, loyer) que pour les revenus (part du revenu à prendre en compte, fortune), ce qui rend d'autant plus difficile une évaluation des coûts du système. Toutefois, on peut estimer que le coût annuel net de cette mesure (coût des prestations complémentaires moins les économies réalisées dans l'aide sociale) varierait entre 43 et 112 millions de francs<sup>56</sup>, si l'on veut pouvoir atteindre l'objectif visé, c.-à-d. lutter efficacement contre la pauvreté des familles.

---

<sup>54</sup> Dont le canton de Soleure, qui a accepté le 17 mai 2009 par votation populaire un projet de loi en ce sens. L'annexe 2 présente les différents systèmes de prestations complémentaires mis en place par les cantons.

<sup>55</sup> La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a suspendu, en février 2009, les délibérations portant sur deux initiatives proposant l'introduction de prestations complémentaires pour les familles. Aucun indice ne permet de savoir avec certitude si, et le cas échéant, quand, les débats reprendront.

<sup>56</sup> Chiffres calculés en extrapolant les estimations du canton de Soleure effectuées en prévision de l'introduction de prestations complémentaires pour les familles (modification de la loi cantonale sur les prestations sociales – *Sozialgesetz* –, projet de consultation du mois de juillet 2008).

e) *Augmentation de la réduction des primes de l'assurance-maladie*

Actuellement, la réduction pour une prime d'adulte est de 170 francs<sup>57</sup> par mois au maximum – sous réserve de certaines situations financières spécifiques – et de 50 pour cent de la prime en général sur les primes pour enfants. Un tel régime ne suffit pas à couvrir la totalité des besoins et l'on estime que ce découvert se chiffre à 5 300 francs par an et par famille<sup>58</sup>. Une diminution de 10 pour cent de ce découvert (différence entre la charge moyenne pour le paiement des primes familiales et la réduction moyenne des primes) coûterait environ 34 millions de francs, et une diminution de 20 pour cent, environ 59 millions de francs au canton. Il faut à cet égard prendre en considération que selon l'évolution de la conjoncture économique et des primes d'assurance-maladie, ces contributions pourraient augmenter de manière importante dans un avenir proche.

f) *Introduction de subsides au logement*

La situation économique des familles peut être améliorée de façon générale, ou partie de leurs dépenses obligatoires être prises en charge, mais il est également possible de soutenir les familles en contribuant à leurs frais d'existence. A ce titre, le subside individuel au logement (le loyer est un poste important, en partie maîtrisable seulement) constitue un instrument approprié. Ce subside complète de manière ciblée les aides existantes prévues par le droit fédéral dans le cadre de l'encouragement à la construction de logements. Outre le fait d'encourager la création d'un nombre important de logements à loyer modéré, il est important, du point de vue de la politique familiale, de soulager les familles pour lesquelles le loyer constitue une charge démesurée dans le budget global du ménage. Le subside au logement doit permettre d'éviter que des familles à revenu modeste soient tributaires de l'aide sociale pour assumer le coût élevé de leur loyer.

Le montant des subsides au logement ainsi que le cercle des bénéficiaires (et par extension, le coût d'une telle mesure) dépendent d'un certain nombre de facteurs à définir, tels que le loyer à prendre en compte ou encore le revenu annuel pertinent. Il est donc impossible de procéder à une estimation réaliste du coût global d'une telle mesure avant de définir les nombreux facteurs concernés. A titre comparatif, citons le canton de Bâle-Ville qui dépense annuellement près de 1,2 million de francs pour un système équivalent.

---

<sup>57</sup> Pour les tarifs en vigueur dès 2010, cf. note de bas de page 44.

<sup>58</sup> Ce montant est fixé sur la base de la prime moyenne, élevée, utilisée pour le calcul des prestations complémentaires.

g) *Introduction d'un congé parental*

Le congé parental est un congé octroyé après la naissance d'un enfant, en règle générale rémunéré – ou partiellement du moins. Le congé parental a déjà été introduit dans plusieurs pays de l'espace européen, bien que les modèles choisis varient parfois fortement notamment dans leur durée (deux ans en Autriche, trois ans en Allemagne, Finlande et France, 480 jours en Suède) ou leurs modalités (temps de travail réduit possible jusqu'au 7<sup>ème</sup> anniversaire de l'enfant en Autriche, libre répartition des congés parentaux entre le père et la mère en Suède).

Actuellement, en Suisse, la question du congé parental (rémunéré ou non) relève des partenaires sociaux à qui il revient de trouver des solutions propres aux différentes branches par le biais de conventions collectives de travail. A ce jour, le droit fédéral – soit le Code des obligations qui règle de façon exhaustive la question du congé ainsi que l'allocation pour perte de gain financée par des ponctions paritaires sur les salaires – ne permet pas aux cantons d'introduire le congé parental. Ces obstacles liés au droit fédéral rendent inutile pour l'instant tout examen d'une éventuelle introduction d'un congé parental dans le canton de Berne, bien que le modèle présente de nombreux avantages du point de vue de la politique familiale (meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, relation affective mère-enfant et père-enfant facilitée au cours des premières années de vie de l'enfant). Nous renonçons pour la même raison à analyser les coûts éventuels des différents modèles possibles.

h) *Coordination des prestations de conseil destinées aux familles*

Il existe actuellement, dans le canton de Berne, une large palette de prestations de conseil (structures d'accueil extrafamilial, centres de puériculture, éducation précoce spécialisée, services psychologiques pour enfants, pédiatres, services neuropsychologiques, service de lutte contre la violence domestique, encadrement familial socio-pédagogique, services de consultation conjugale et familiale). Il ne s'agit pas aujourd'hui de se concentrer sur le développement de ces services, bien qu'il apparaisse nécessaire d'examiner et de combler certaines lacunes spécifiques (p.ex. consultations pour les pères divorcés). Il est par contre prioritaire de travailler à l'amélioration de la coordination structurelle ou de la gestion des cas (*case management*) entre les différents services existants, car le personnel concerné se trouve souvent confronté à des situations présentant une multitude de problèmes pouvant être attribués à des causes diverses et qu'il ne saurait assumer seul.

Dans le registre du développement précoce, spécialistes et politiques<sup>59</sup> réfléchissent à la mise en place d'une stratégie cantonale réglemant l'ensemble des services proposés dans le domaine du soutien à l'enfance, qui définirait le fonctionnement et les compétences des services en place et contraindrait les différents acteurs à collaborer.

---

<sup>59</sup> Cf. motion 068/2009 Messerli, Nidau (PEV) du 28 janvier 2009 « Stratégie cantonale de soutien de l'enfance », adoptée par 88 voix contre 47 le 10 septembre 2009.

Les centres de puériculture seraient amenés à jouer un rôle particulier dans la coordination technique et opérationnelle des différentes prestations proposées. Il s'agit là en effet de services de base auxquels près de 90 pour cent des parents dans le canton de Berne ont accès et qui peut, en conséquence, faire office de *centrale d'alerte* apte à repérer à un stade précoce les situations à problèmes et à orienter les familles touchées vers le service adéquat, avant même que la situation n'évolue négativement pour le quotidien de la famille. Ces structures à bas seuil semblent idéales dans le processus de coordination des prestations des différents acteurs du domaine de l'enfance. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale a donné mandat à la *Mütter- und Väterberatung Bern*, dans le cadre du contrat de prestations 2009, de travailler à la mise en place de structures et de solutions adaptées et efficaces en vue d'amener les acteurs susmentionnés à collaborer. Deux projets pilotes ont été menés par le passé visant un objectif similaire de collaboration (les projets *Primano* et *Temprano*) dont les enseignements peuvent être intégrés dans le processus présenté ici.

### **13 Amélioration des conditions sociales et culturelles de la vie de famille**

#### *a) Développement des structures d'accueil extrafamilial*

Il est nécessaire, pour promouvoir la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, l'intégration des enfants dans un réseau social et l'égalité des chances de chacun, de mettre en place une offre suffisante et variée de structures d'accueil extrafamilial.

Nombre d'études scientifiques relèvent l'importance d'un système intégré de formation et d'accueil<sup>60</sup>, offrant une prise en charge ininterrompue des enfants de 0 à 8 ans (recommandation de l'OCDE<sup>61</sup>).

Alors que de façon générale, la plupart des acteurs s'entendent sur la nécessité de mettre en place de nouvelles places d'accueil financées par les pouvoirs publics, l'ampleur de ce développement n'est en revanche pas clairement définie. Il est possible, à ce titre, de se référer à différentes études et directives publiées sur le plan international: ainsi, l'UNICEF considère-t-elle, dans son rapport intitulé «*The Child Care Transition*», qu'une part importante (à savoir 25%) des enfants âgés de moins de trois ans doit pouvoir être prise en charge dans des structures subventionnées<sup>62</sup>. De même l'UE a-t-elle défini des objectifs en termes de places d'accueil: il s'agit, pour ses Etats

---

<sup>60</sup> Cf. Stamm 2009, 93, qui emploie la notion de «*zusammenhängender Bildungs- und Betreuungsraum*».

<sup>61</sup> Cf. OCDE 2006.

<sup>62</sup> Cf. UNICEF 2008.

membres, de mettre sur pied d'ici à 2010 un système d'accueil extrafamilial permettant de prendre en charge au moins 33 pour cent des enfants en âge préscolaire.<sup>63</sup>

Si l'on considère les besoins futurs – en se fondant sur les valeurs arrêtées au niveau international ainsi que sur les estimations formulées par le Conseil-exécutif en matière de structures d'accueil extrafamilial dans le cadre de la modification de la loi sur l'école obligatoire<sup>64</sup> –, il paraît objectif, pour le canton de Berne, de prévoir une prise en charge de 20 pour cent des enfants en âge préscolaire à raison de 2,5 jours par semaine d'ici dix ans. Les moyens à mettre en place pour atteindre cet objectif se chiffrent approximativement à 9,8 millions d'heures d'accueil pour un budget brut de 79 millions de francs. A l'heure actuelle, les montants consacrés à la prise en charge extrafamiliale sont de l'ordre d'environ 66 millions de francs, dont 61 millions sont exclusivement consacrés au financement des crèches et de l'accueil familial de jour. La mesure ne correspondrait donc qu'à un surcoût de 18 millions de francs. Ce supplément devrait être alloué en priorité au développement du nombre de places d'accueil, car la qualité de l'offre actuelle (p.ex. formation du personnel ou coefficient d'encadrement) a fait ses preuves et ne requiert aucun changement particulier en l'état.<sup>65</sup>

*b) Amélioration des structures d'accueil adaptées aux situations particulières*

Le canton de Berne contribue déjà aux structures d'accueil extrafamilial « normal ». Il existe toutefois certaines situations dans lesquelles les parents ont besoin d'une prise en charge urgente de leurs enfants: on pense avant tout au manque de structures d'accueil pendant les vacances scolaires, en cas de maladie (parent ou enfant) ou dans d'autres cas particuliers encore (p.ex. décès dans la famille). Certaines prestations ou certaines communes offrent une variante de prise en charge répondant à cette demande (on pense notamment à la garde à domicile mise en place par la Croix-Rouge ou les camps de vacances de la ville de Berne), mais ces solutions ne sont pas subventionnées par le canton et ne couvrent pas l'ensemble du territoire cantonal. L'offre ponctuelle ne permet pas de tirer de conclusions sur l'état de la demande au niveau cantonal. Il faut donc, dans une première étape, se faire une idée précise de l'importance de cette demande.

*c) Promotion d'un environnement professionnel compatible avec les besoins des familles*

Les conditions de travail et l'aménagement de l'activité professionnelle influencent le quotidien de la famille à différents points de vue. Il est dès lors important de porter une

---

<sup>63</sup> Presidency Conclusion Barcelona, 15 et 16 mars 2002.

<sup>64</sup> Cf. Loi sur l'école obligatoire (Modification), proposition commune du Conseil-exécutif et de la commission, Journal du Grand Conseil 2007, annexe 32, p. 11.

<sup>65</sup> Cf. Ecoplan 2008.



attention toute particulière à l'environnement professionnel de façon à le rendre compatible avec les intérêts de la famille, notamment en termes de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. A ce titre, le canton de Berne a à jouer un double rôle:

D'une part, en tant qu'employeur, le canton est en mesure de promouvoir le temps partiel de façon encore plus ciblée (p.ex. diminution du temps de travail, conseils juridiques en matière de droit du travail ou des assurances sociales en relation avec le temps partiel, soutien lors de la recherche d'une solution pour la garde des enfants, etc.). De nouvelles mesures peuvent être proposées en s'inspirant des témoignages issus de la campagne de sensibilisation au temps partiel initiée par la Conférence du genre. Il convient en particulier de promouvoir le temps partiel chez les cadres et les hommes.

D'autre part, il apparaît que les chefs d'entreprises sont de plus en plus sensibles à l'idée d'une culture d'entreprise favorable à la famille. Cette prise de conscience joue également un rôle dans le succès futur d'une entreprise, mais les stratégies ou les mesures correspondantes sont souvent inexistantes. Il revient donc au canton d'informer les différents acteurs de façon ciblée (employeurs privés ou publics, p.ex. associations ou représentants des travailleurs) en les sensibilisant à la thématique et en les rendant attentifs à l'importance de la famille dans la réussite de l'entreprise. Il est par exemple possible de mettre en place des réseaux d'entreprises favorisant la famille ou encore, de créer une «conférence sur l'entreprise et la famille» fixant comme objectif commun la promotion d'un environnement professionnel conscient des enjeux de la famille.<sup>66</sup>

La plateforme d'information cantonale pour la famille et l'emploi, encore à l'état de projet, pourra être utile, dans le futur, à la mise en œuvre d'une politique de la famille conçue dans une optique économique; familles et travailleurs pourront ainsi être informés, et les entreprises ou institutions souhaitant mettre en place une politique du personnel favorable à la famille pourront bénéficier d'un réseau, par le biais, par exemple, de modèles de codes de bonne conduite innovants ou de solutions en matière de garde d'enfants subventionnées par les entreprises qui seraient publiées sur la plateforme.

d) *Encouragement de l'offre en matière de formation et de formation continue adaptée aux besoins des familles*

Il s'agit de promouvoir l'accès des parents à des formations ou formations continues adaptées aux besoins de la famille. Il est par exemple envisageable de mettre en place des systèmes d'enseignement à distance réduisant la dépendance géographique par rapport à un établissement formateur et favorisant un aménagement flexible du temps

---

<sup>66</sup> Cf. le document *Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie“ des Bundesfamilienministeriums zusammen mit den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft*, téléchargeable à l'adresse <http://www.erfolgsfaktor-familie.de/>

consacré à la formation, à l'instar de l'horaire de travail flexible permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle.

L'évolution rapide du marché du travail rend le risque de plus en plus réel, pour le parent s'étant entièrement consacré à l'éducation des enfants pendant un certain temps, de ne plus pouvoir réintégrer ce marché dans un poste qualifié. Ce risque concerne avant tout les femmes, pour des raisons sociétales. Celles-ci se voient souvent contraintes de n'exercer que des tâches mal rétribuées en raison d'un manque de conditions de formation ou de formation continue favorables. Les femmes d'un certain âge sont particulièrement menacées par la pauvreté en raison de leur prévoyance vieillissante lacunaire due aux années passées à élever les enfants, ainsi que du risque – aujourd'hui élevé – de vivre un divorce; à cela s'ajoute un droit du divorce qui tend à considérer le parent divorcé libéré de ses tâches éducatives comme une personne financièrement et professionnellement indépendante.

e) *Encouragement de l'offre culturelle et de loisirs à l'attention des familles, promotion d'un habitat adapté aux familles*

Le canton peut adopter des mesures promouvant la culture tout en prenant en compte les besoins de la famille. Prix d'entrée «spécial familles», concerts en matinée pour les familles, expositions pédagogiques dans les musées, etc. enrichissent le quotidien des familles et leur permettent de nouer ou d'entretenir des contacts sociaux. Les réseaux sociaux permettant aux familles de s'offrir un soutien réciproque sont en outre souvent fortement tributaires de l'habitat ou d'un aménagement de l'espace public adapté aux familles.

Un habitat bien conçu peut avoir une influence énorme sur le développement moteur et social des enfants ainsi que sur leur autonomie. Il convient dès lors de promouvoir, quel que soit le type d'habitat concerné (agglomération, ville, campagne), un environnement adapté aux familles, en construisant notamment des logements adaptés, en aménageant l'espace de façon à répondre aux besoins des familles ou en favorisant un haut niveau de sécurité routière autour des immeubles d'habitation ou dans l'enceinte scolaire. Les autorités cantonales peuvent avoir une influence en matière de construction des logements en organisant des concours permettant de primer certains projets et de leur apporter un soutien financier; lors du choix des critères de sélection et du poids à leur donner, les autorités peuvent accorder au critère de la famille un poids particulier. Il est avant tout possible d'orienter le développement territorial par le biais des plans directeurs cantonaux que les communes sont tenues d'appliquer dans le cadre de l'aménagement local. Différents outils de travail peuvent être fournis par le canton aux communes et aux maîtres d'ouvrage lors de la réalisation de leurs projets.

## 14 Récapitulation des mesures de politique familiale

Les mesures présentées au chapitre L ainsi que leurs répercussions financières sont reprises ci-dessous de façon synoptique:

Graphique 8: Tableau récapitulatif des mesures de politique familiale

Amélioration des ressources des familles (sous-objectif 1)		Amélioration des conditions sociales et culturelles de la vie de famille (sous-objectif 2)
Ressources économiques	Ressources pédagogiques	
Allègement fiscal pour les familles	Introduction d'un congé parental	Développement des structures d'accueil extrafamilial et extrascolaire
Augmentation des allocations familiales	Coordination des prestations de conseil destinées aux familles (y compris renforcement de la triade parents -écoliers – personnel enseignant)	Amélioration des structures d'accueil adaptées aux situations particulières
Introduction d'une rente pour enfant		Promotion d'un environnement professionnel compatible avec les besoins des familles
Prestations complémentaires versées aux familles		Encouragement de l'offre en matière de formation et de formation continue adaptée aux besoins des familles
Augmentation de la réduction des primes de l'assurance-maladie		Encouragement de l'offre culturelle et de loisirs à l'attention des familles, promotion d'un habitat adapté aux familles
Introduction de subsides au logement		

Le tableau suivant récapitule l'estimation, sur la base de différentes hypothèses, du coût des mesures proposées (voir les chapitres afférents). Les chiffres procèdent d'une

évaluation générale, qu'il s'agira d'adapter aux conditions applicables au moment de l'éventuelle mise en œuvre de la mesure concernée. Il n'est pas possible de cumuler ces différents chiffres, les mesures présentées étant – pour une partie d'entre elles du moins – interdépendantes.

Graphique 9: Aperçu des répercussions financières de chaque mesure

Mesures	Variante	Coût
Allègement fiscal pour les familles	Augmentation de la déduction pour enfant de CHF 6 300.- à CHF 8 000.-	CHF 30 mio
	Augmentation de la déduction pour frais de garde par des tiers de CHF 3 000.- à CHF 10 000.-	CHF 23 mio
	Introduction d'une déduction pour la prise en charge des enfants assurées par les parents (de CHF 1 000.- à CHF 2 000.-)	CHF 21 mio
Augmentation des allocations familiales	Augmentation des allocations familiales: - Allocation pour enfant: de CHF 230.- à CHF 260.- - Allocation de formation: de CHF 290.- CHF 320.-	Pas quantifiable
Introduction de prestations complémentaires pour les familles	Différentes variantes doivent encore être élaborées.	De CHF 43 mio à CHF 112 mio <sup>67</sup>
Augmentation de la réduction des primes de l'assurance-maladie	Diminution du découvert: - de 10% - 20%	CHF 34 mio CHF 59 mio <sup>68</sup>
Introduction de subsides au logement	Différentes variantes doivent encore être élaborées.	Les coûts dépendent du modèle choisi.

<sup>67</sup> Chiffres calculés en extrapolant les estimations du canton de Soleure effectuées en prévision de l'introduction de prestations complémentaires pour les familles (modification de la loi cantonale sur les prestations sociales – *Sozialgesetz* –, projet de consultation du mois de juillet 2008).

<sup>68</sup> Il faut à cet égard prendre en considération que selon l'évolution de la conjoncture économique et des primes d'assurance-maladie, ces contributions pourraient augmenter de manière importante dans un avenir proche.

Mesures	Variante	Coût
Coordination des prestations de conseil destinées aux familles	Elaboration d'une stratégie cantonale	Les coûts ne peuvent pas encore être chiffrés.
Développement des structures d'accueil extrafamilial	Prestation financée par les pouvoirs publics permettant à 20 % des enfants en âge préscolaire d'être accueillis 2,5 jours par semaine dans une structure d'accueil extrafamilial.	CHF 18 mio
Amélioration des structures d'accueil adaptées aux situations particulières	Besoins à clarifier	Les coûts ne peuvent pas être chiffrés.
Promotion d'un environnement professionnel compatible avec les besoins des familles		Les coûts ne peuvent pas être chiffrés.
Encouragement de l'offre en matière de formation et de formation continue adaptée aux besoins des familles		Les coûts ne peuvent pas être chiffrés.
Encouragement de l'offre culturelle et de loisirs à l'attention des familles, promotion d'un habitat adapté aux familles		Les coûts ne peuvent pas être chiffrés.

### **M Mesures à privilégier par le canton de Berne dans le cadre du développement de sa politique familiale**

Selon les critères que l'on applique, il est possible de constituer différents trains de mesures dont les priorités et les répercussions financières varient. Les diverses mesures envisageables constituent en outre un ensemble interdépendant, qui peut influencer leur niveau d'efficacité.

En raison de la crise économique et financière actuelle, dont les conséquences économiques et sociales se feront sentir longtemps encore, le Conseil-exécutif a jugé opportun de se concentrer particulièrement sur les questions d'ordre économique, qu'il s'agisse d'améliorer les ressources économiques et pédagogiques des familles (sous-objectif 1) ou des conditions sociales et culturelles de la vie de famille (sous-objectif 2). Le Conseil-exécutif a donc construit le modèle qu'il préconise sur les mesures suivantes:

## 15 **Priorités dans le domaine des ressources économiques**

### a) *Priorité aux prestations de transfert*

L'amélioration des ressources économiques des familles passe par un examen plus approfondi de l'opportunité d'octroyer des prestations complémentaires, une démarche que le Grand Conseil a déjà approuvée en adoptant deux interventions parlementaires<sup>69</sup>; en effet, parmi les prestations de transfert en faveur des familles qui ont été étudiées, seules les prestations complémentaires cumulent deux avantages déterminants:

- *Prestations liées aux besoins*: prestations dont le versement est fonction du besoin des familles, les prestations complémentaires sont ciblées; l'argent ainsi investi aura de plus fortes chances d'avoir de réelles répercussions sociopolitiques. A l'inverse, les allocations familiales ou encore, par exemple, les rentes pour enfants, ne tiennent pas compte des besoins économiques réels des familles. Les prestations complémentaires devraient en outre permettre de simplifier le régime actuel des prestations liées aux besoins.
- *Approche économique globale*: les prestations complémentaires ont un impact économique général et font donc office de solution d'ensemble, ce qui les distingue des autres prestations de transfert (subsides au logement, réduction des primes de l'assurance-maladie) dont les effets sur la situation économique des familles ne sont que ponctuels. Ces mesures individuelles ont en outre le désavantage de compliquer encore plus la mise en œuvre du régime actuel des prestations.

Seule l'impossibilité de mettre en place un système de prestations complémentaires justifierait donc de s'intéresser plus en détail à d'autres prestations de transfert. En guise d'exemple de ces dernières, et d'adaptation ponctuelle du système actuel, on citera l'augmentation au 1<sup>er</sup> janvier 2010 des réductions de primes décidée par le Conseil-exécutif.

### b) *Priorité aux mesures d'allègement fiscal*

La priorité dans ce domaine doit être posée en deux étapes: il s'agit tout d'abord de décider de privilégier un allègement fiscal des familles passant par une adaptation des déductions actuelles (déductions pour enfants et pour frais de garde) et d'exclure l'introduction d'une déduction pour les enfants gardés par leurs parents:

Les déductions pour enfants et pour frais de garde correspondent à une dépense supplémentaire que les sujets fiscaux sans enfant n'ont pas. Les parents qui ne confient

---

<sup>69</sup> Postulat 128/2008 Contini, Bienne (Les Verts) du 10 avril 2008 « Mesures en vue d'éviter le recours des familles à l'aide sociale et contre la précarité des jeunes et des enfants », adopté le 4 septembre 2008 par 97 voix sans opposition (Journal du Grand Conseil 2008, 839) et motion 219/2008 Steiner-Brütsch, Langenthal (PEV) du 1<sup>er</sup> septembre 2008 « Prestations complémentaires pour les familles à revenu modeste: un remède efficace contre la pauvreté », adoptée le 27 janvier 2009 par 81 voix contre 58 (Journal du Grand Conseil 2009, 126 ss).

pas la garde de leurs enfants à des tiers ne peuvent pas faire valoir de frais comparables. Si l'on introduisait une nouvelle forme de déduction pour ces familles, l'égalité de traitement ainsi visée entre ces dernières et les familles faisant garder leurs enfants par des tiers, générerait une inégalité de traitement au détriment des familles dont les deux parents travaillent et font garder leurs enfants. Ce système se détacherait par ailleurs du principe de l'imposition selon la capacité économique, puisque les familles disposant d'un même revenu ne paieraient pas un impôt équivalent, c.-à-d. que les familles faisant garder leurs enfants par des tiers se trouveraient défavorisées du point de vue fiscal. L'introduction d'une déduction fiscale pour les familles n'ayant pas recours à l'aide d'un tiers pour faire garder leurs enfants serait contraire au principe de l'égalité de traitement comme au principe de l'imposition selon la capacité économique, et, partant à la Constitution. Cette déduction conduirait en outre, selon ses modalités, à une augmentation du travail administratif au sein des autorités de taxation. Si l'on voulait par ailleurs s'assurer que les parents font effectivement garder leurs enfants par des tiers – notamment dans les cas où les enfants sont gardés à titre gratuit, p.ex. par les grands-parents –, il conviendrait de mettre en place un système complexe de contrôle.<sup>70</sup> Quant à l'idée d'une déduction échelonnée pour les enfants gardés par leurs parents, elle doit également être écartée car elle aurait pour corollaire de nouvelles complications du droit fiscal.

Dans une deuxième étape, il convient de privilégier l'augmentation de la déduction pour enfants plutôt que celle des frais de garde. Le Conseil-exécutif estime en effet que la législation fiscale devrait interférer aussi peu que possible avec l'organisation des familles. Un Etat libéral se doit de laisser les parents décider s'ils préfèrent s'occuper eux-mêmes de leurs enfants en renonçant à un revenu supplémentaire, ou au contraire les faire garder. Les déductions forfaitaires par enfant doivent être privilégiées pour tenir compte des dépenses occasionnées par les enfants et de la capacité contributive moindre qui en résulte.

*c) Priorité aux prestations de transfert par rapport aux mesures d'allègement fiscal*

Mesures ciblées sur les besoins, les prestations complémentaires doivent être préférées à l'allègement fiscal qui, du fait du système, ne peut pas se limiter aux bas revenus, à moins d'introduire une déduction pour enfants directement opérée sur le montant même de l'impôt (au lieu de l'appliquer au revenu imposé) comme l'a déjà prévu le canton de Bâle-Campagne et comme cela doit se faire au niveau de l'impôt fédéral

---

<sup>70</sup> Le Conseil fédéral a invoqué le même argument pour motiver son refus d'introduire une déduction pour la garde des enfants assurée par les parents dans le cadre de l'impôt fédéral direct, cf. la réponse donnée par le Conseil fédéral à la motion 08.3896 Haller (Impôt fédéral direct. Déductions pour la garde des enfants par les parents et par des tiers) ainsi que le message du Conseil fédéral du 20 mai 2009 sur la loi fédérale sur le dégrèvement fiscal des familles avec enfants, FF 2009 4267 ss.

direct<sup>71</sup>. En effet, pour les contribuables qui ne paient pas – ou peu – d'impôts, la différence entre l'impôt dû et la déduction constituerait un crédit d'impôt que l'Etat devrait «rembourser» au titre d'impôt négatif si l'on voulait réellement faire bénéficier ces contribuables de la déduction. Ce système générerait un surcroît de travail administratif important de sorte qu'il convient de renoncer à son application.

## **16 Priorités dans le domaine des ressources pédagogiques**

Il existe déjà, au niveau des ressources pédagogiques, une large palette de mesures dont le degré d'efficacité pourrait être amélioré – comme l'exige une motion adoptée par le Grand Conseil<sup>72</sup> – moyennant une solide coordination des différentes mesures en place. Coordonner les ressources permettrait de les optimiser et d'en améliorer l'efficacité, ce qui n'est pas inintéressant en période de vaches maigres. La révision de la loi sur l'école obligatoire de 2008 va dans cette direction; elle promeut en effet la collaboration entre les parents, les élèves et le personnel enseignant ainsi que la confiance réciproque des parties concernées et vise à simplifier la vie des familles.

## **17 Priorités dans le domaine des conditions sociales et culturelles**

Priorité doit être donnée ces prochaines années à l'augmentation du nombre de structures d'accueil extrafamilial plutôt qu'à la diversification de l'offre (on pense notamment aux structures d'accueil adaptées aux situations particulières), ceci non seulement en raison de considérations liées à l'intégration et à l'égalité des chances des enfants et des parents, mais aussi dans l'idée de promouvoir la vie active des parents dont l'utilité n'est plus à prouver pour notre économie (deuxième revenu possible, augmentation des rentrées fiscales, création d'emplois, etc.) en leur permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle. Ce raisonnement vaut d'autant plus que l'offre de structures d'accueil extrafamilial ne suffit toujours pas à couvrir la demande.

Outre les mesures destinées à agir sur une durée limitée, il est d'autres mesures qu'il convient d'intégrer et de considérer de façon permanente dans le cadre de l'activité quotidienne de l'administration. Relevons en particulier à ce titre, parmi les nombreuses mesures d'accompagnement possibles dans le domaine de la politique familiale, celles qui visent à promouvoir un habitat, un environnement professionnel et des opportunités de formation et de formation continue favorables aux familles.

---

<sup>71</sup> En vertu de la loi fédérale du 25 septembre 2009 sur les allègements fiscaux en faveur des familles avec enfants, la personne soumise à l'impôt fédéral direct pourra dorénavant déduire un montant de 250 francs de l'impôt dû.

<sup>72</sup> Cf. note de bas de page 59.



## 18 Récapitulation des mesures prioritaires

Les priorités présentées au chapitre précédent peuvent être récapitulées de manière synoptique:

Graphique 10: Modèle préconisé pour les mesures de politique familiale

Amélioration des ressources des familles (sous-objectif 1)		Amélioration des conditions sociales et culturelles de la vie de famille (sous-objectif 2)
Ressources économiques	Ressources pédagogiques	
<p><i>Priorité niveau 1</i></p> <p>Introduction de prestations complémentaires pour les familles</p>	<p><i>Priorité niveau 1</i></p> <p>Coordination des prestations de conseil destinées aux familles (y compris renforcement de la triade parents – écoliers – personnel enseignant)</p>	<p><i>Priorité niveau 1</i></p> <p>Développement des structures d'accueil extrafamilial et extrascolaire</p>
<p><i>Priorité niveau 2</i></p> <p>Allègement fiscal pour les familles</p>		<p><i>Priorité niveau 2</i></p> <p>Amélioration des structures d'accueil adaptées aux situations particulières</p>
<p><i>Priorité niveau 3</i></p> <p>Augmentation de la réduction des primes de l'assurance-maladie</p>		<p><i>Mesures d'accompagnement</i></p> <p>Promotion d'un environnement professionnel compatible avec les besoins des familles</p>
<p><i>Priorité niveau 3</i></p> <p>Introduction de subsides au logement</p>		<p><i>Mesures d'accompagnement</i></p> <p>Encouragement de l'offre en matière de formation et de formation continue adaptée aux besoins des familles</p>
<p><i>Priorité niveau 3</i></p> <p>Augmentation des allocations familiales</p>		<p><i>Mesures d'accompagnement</i></p> <p>Encouragement de l'offre culturelle et de loisirs à l'attention des familles, promotion d'un habitat adapté aux familles</p>

## **V Mise en œuvre stratégique et opérationnelle de la politique familiale**

La motion M 177/2006 Streiff-Feller requiert la création d'une conférence familiale interdirectionnelle dont l'objectif serait en particulier de créer un système de collaboration entre les différents services de l'administration dans l'optique de prioriser les mesures destinées à promouvoir la famille. Dans sa réponse du 21 février 2007 déjà, le Conseil exécutif avait soutenu la motion dans son principe, estimant impératif en matière de politique familiale de prévoir un système de collaboration interdirectionnelle au sein duquel les différentes Directions travailleraient de façon consolidée<sup>73</sup>.

La conférence familiale, dont la composition et le mode de travail restent à régler en détail, serait placée sous la conduite de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale. L'objectif visé est qu'elle puisse commencer son activité immédiatement après le débat du Grand Conseil sur la stratégie de politique familiale.

---

<sup>73</sup> Journal du Grand Conseil, 2007, 464.



**VI Proposition**

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.

Berne, le 4 novembre 2009

Au nom du Conseil-exécutif

Le président: *Käser*

Le chancelier: *Nuspliger*



## **Annexe 1**

### **Glossaire**

#### Pauvreté

Sont considérées comme pauvres les personnes dont les ressources matérielles et immatérielles sont inférieures à un certain seuil. Il n'existe, en Suisse, aucun seuil de pauvreté prédéfini et globalement applicable. Il est généralement fait référence au revenu moyen par ménage divisé par deux, à l'aide sociale ou encore aux prestations complémentaires AVS/AI.

#### Revenu équivalent

Le revenu équivalent disponible permet de mieux comparer les revenus des différents types de ménage. Il permet de tenir compte de la taille et de la composition du ménage en divisant le revenu de ce dernier (avant impôts) par sa « taille d'équivalence ».

#### Indice de fécondité

L'indice de fécondité exprime le nombre moyen d'enfants par femme âgée entre 15 et 49 ans.

#### Produit

Un produit est l'une des prestations offertes par une unité administrative. Il est lié à une description, à des objectifs, à des indicateurs de prestation et à des normes ainsi qu'à des coûts et des rentrées financières.

#### Groupe de produits

Un groupe de produits est constitué d'un ou de plusieurs produits.

#### Seuil d'accès à l'aide sociale

Il s'agit du minimum social d'existence qui se compose des postes de dépenses suivants:

- *Besoins d'existence de base*: il s'agit des dépenses courantes. Ce besoin est établi sous la forme d'un montant forfaitaire correspondant à la taille du ménage. Son montant est calculé d'après les dépenses de consommation du dernier décile de la population, c.-à-d. les 10 pour cent de la population présentant le revenu le plus bas. Ce forfait se monte à 960 francs pour un ménage d'une personne.

- *Logement*: coût du logement et des charges.
- *Couverture des frais de maladie de base*: frais médicaux de base qui ne sont pas pris en charge par l'assurance-maladie obligatoire (tels que la participation aux coûts ou les factures du dentiste).
- *Prestations circonstancielles*: dépenses rendues nécessaires en raison de l'état de santé ou en raison de conditions économiques ou familiales particulières (p.ex. frais de garde des enfants).

### Working poors

Personnes travaillant au moins une heure par semaine contre une rémunération, vivant dans un ménage dont le volume d'activité cumulé des membres correspond à un temps complet (soit au total 36 heures par semaine au moins) et qui, malgré cela, ne disposent pas du revenu minimum nécessaire. Les enfants et les personnes sans activité rémunérée n'entrent pas dans la catégorie des *working poors*.

**Annexe 2: Prestations complémentaires versées aux familles: aperçu des modèles cantonaux existants.**

Paramètre		Modèle Soleure	Modèle Schwyz	Modèle Genève	Modèle Zurich
<b>Etat</b>		La loi a été adoptée en votation populaire le 17 mai 2009. Introduction prévue au 1 <sup>er</sup> janvier 2010.	La loi a été retirée du processus législatif suite à la procédure de consultation.	Projet de loi en consultation depuis juin 2009.	Le modèle proposé dans le cadre de l'initiative populaire «Chancen für Kinder» a été rejeté par le peuple le 17 juin 2007.
<b>Conditions d'octroi</b>	<b>Ayants droit</b>	Personnes faisant ménage commun avec des enfants de moins de 6 ans.	Personnes faisant ménage commun avec des enfants de moins de 7 ans.	Personnes faisant ménage commun avec des enfants de moins de 18 ans.	Personnes dont les enfants ne sont pas encore scolarisés et qui n'ont pas droit à une rente AVS ou AI.
	<b>Revenu minimal</b>	Revenu annuel brut de CHF 7500 pour un adulte et de CHF 30 000 pour deux adultes lorsque les enfants ont moins de trois ans; sinon, respectivement CHF 15 000 et CHF 30 000.			
	<b>Taux d'occupation</b>			Activité lucrative à 40% pour une personne et à 90% pour deux personnes.	
<b>Composantes des prestations</b>	Prestations complémentaires annuelles pour familles (PCFam) (différence entre les revenus imputables et les dépenses reconnues) et frais de garde.	PCFam annuelles	PCFam annuelles et frais de garde ou frais de garde seulement.	PCFam annuelles et remboursement des frais de maladie.	
<b>Calcul</b>	Prise en compte des dépenses et revenus de tous les membres de la famille.	Prise en compte des dépenses et revenus de tous les membres de la famille.	Prise en compte des dépenses et revenus de tous les membres de la famille, à l'exclusion de celles des enfants majeurs	Prise en compte des dépenses et revenus des époux ou concubins et des enfants faisant ménage commun.	



Prestation maximale/année		Double rente AVS annuelle minimale (2009: CHF 27 360) + CHF 5'000.- par enfant à partir du troisième enfant.	Triple rente AVS annuelle minimale simple (2009: CHF 41'040). Augmentation du montant maximal à raison d'une demi-rente AVS annuelle minimale simple (2009: CHF 6'840) à partir du troisième enfant.	Quintuple rente AVS annuelle minimale (2009: CHF 68'400)	
Dépenses reconnues	<b>Besoins vitaux</b>	Forfaits selon PC. Une personne CHF 18 720, deux personnes CHF 28 080, 1 <sup>er</sup> /2 <sup>e</sup> enfant CHF 9 480 (montant complet), 3 <sup>e</sup> /4 <sup>e</sup> enfant CHF 6 520 (2/3 du montant), enfants supplémentaires CHF 3 260 (1/3). Le Conseil d'Etat peut réduire le montant de 20% au maximum.	Forfaits selon PC.	Forfait annuel analogue au revenu minimal de l'aide sociale. 1 personne: CHF 24 906 2 personnes: CHF 38 106 (1,53) 3 personnes: CHF 46 325 (1,86) 4 personnes: CHF 53 299 (2,14) 5 personnes: CHF 60 272 (2,42) CHF 6 973 (0,26) par personne supplémentaire	Forfaits selon PC.
	<b>Primes d'assurance-maladie</b>	Forfaits selon PC: prime LAMal moyenne cantonale ou régionale.	Prime indicative selon les dispositions légales sur la réduction des primes.	Prime effective atteignant au maximum la prime moyenne cantonale versée aux bénéficiaires de PC.	Forfaits selon PC.
	<b>Frais de maladie</b>				Droit au remboursement des traitements dentaires, de la franchise et de la quote-part. CHF 8000 par année au maximum.

<b>Loyer et intérêts hypothécaires</b>	Loyer: analogue aux PC, soit frais effectifs ou jusqu'à un plafond de CHF 1250 par mois (15 000/an). Lorsque la famille possède son logement, les dispositions relatives aux PC s'appliquent. Frais d'entretien des bâtiments et intérêts hypothécaires, jusqu'à concurrence du rendement brut de l'immeuble.	Calcul du loyer selon PC, dépenses pour les bâtiments reconnues comme une diminution des revenus. Le Conseil d'Etat édicte des dispositions concernant la prise en compte des frais d'entretien des bâtiments et des intérêts hypothécaires.	Loyer: montant effectif jusqu'au plafond de l'aide sociale individuelle, soit CHF 1300 / mois pour 2 personnes et CHF 1600 / mois pour 3-5 personnes. Lorsque la famille possède son logement, les dispositions relatives aux PC s'appliquent.	Loyer et charges d'un appartement selon PC. Frais d'entretien des bâtiments et intérêts hypothécaires, jusqu'à concurrence du rendement brut de l'immeuble.
<b>Frais de garde</b>	Frais attestés, au max. CHF 6000 par enfant.	/	Remboursement des frais de garde effectifs des enfants de moins de 13 ans (garderie, école gardienne, maman de jour) selon tarifs fixes correspondants, au max. CHF 6 300 par année/enfant.  Les personnes ne touchant pas de PCFam pour cause d'excédent de recettes ont droit au remboursement des frais de garde (par analogie aux frais de maladie dans le cas des PC).	/
<b>Autres dépenses reconnues</b>	Prise en compte d'autres dépenses selon la LPC. Frais d'acquisition du revenu jusqu'à concurrence du revenu brut de l'activité lucrative. Cotisations aux assurances sociales de la Confédération, à l'exclusion des primes d'assurance-maladie. Contributions d'entretien découlant du droit de la famille	Autres dépenses reconnues, déductibilité des frais d'acquisition du revenu, frais d'entretien des bâtiments et intérêts hypothécaires selon dispositions du Conseil d'Etat.	Prise en compte d'autres dépenses selon la LPC.	Frais professionnels jusqu'à concurrence du revenu brut de l'activité lucrative. Contributions d'entretien découlant du droit de la famille. Cotisations aux assurances sociales de la Confédération, à l'exclusion des primes d'assurance-maladie.

<b>Recettes prises en compte</b>	<b>Revenu</b>	Prise en compte complète du revenu annuel net de l'activité lucrative jusqu'à hauteur du revenu hypothétique, puis prise en compte partielle jusqu'à une limite fixée en fonction du type de famille et de l'âge des enfants, puis à nouveau prise en compte complète.	Revenu annuel net de l'activité lucrative, déduction faite du montant exonéré de l'impôt.	Le revenu annuel net de l'activité lucrative des adultes est pris en compte à 100% et celui des enfants à 50%.	Revenus de l'activité lucrative, déduction fait du montant exonéré de l'impôt.	
	<b>Incitation au travail</b>	<b>Franchise sur le revenu</b>	Moyennant certaines limites, franchise de 20% sur le revenu dépassant le revenu hypothétique.	Franchise annuelle de CHF 2 400 sur le revenu annuel brut dépassant le revenu hypothétique.	Pas de franchise sur le revenu des adultes, et franchise de 50% sur celui des enfants.	CHF 5 000 au maximum par année.
	<b>Revenu hypothétique</b>	Prise en compte annuelle d'un revenu hypothétique de CHF 10 000 pour un adulte et de CHF 40 000 pour deux adultes avec enfants de moins de trois ans; lorsque les enfants ont plus de 3 ans, le revenu hypothétique porté en compte s'élève respectivement à CHF 20 000 et CHF 40 000.	Pour les personnes élevant seules un enfant de plus de 5 ans et pour les couples, un revenu hypothétique est porté en compte à hauteur du montant destiné à la couverture des besoins vitaux selon la LPC (2009: respectivement CHF 18 720/an ou CHF 1 560/mois et CHF 28 080/an ou CHF 2 340/mois).	Activité lucrative à temps partiel: moitié de la différence entre le revenu effectif et le revenu à 100%. Pour les familles comportant deux adultes dont l'un n'exerce pas d'activité lucrative, un revenu hypothétique de CHF 1 588/mois est pris en compte pour ce dernier.	Le montant minimal visé à l'art. 14b OPC-AVS/AI (prise en compte du revenu des veuves non invalides) est porté au compte de l'un des parents vivant sous le même toit.	

Autres revenus	<p>Prise en compte d'autres recettes selon art. 11 LPC :</p> <p>Revenus provenant de la fortune mobilière et immobilière.</p> <p>Rentes, pensions et autres prestations périodiques, y c. AVS et AI.</p> <p>Allocations familiales.</p> <p>Revenus et parts de fortune auxquels il a été renoncé.</p> <p>Contributions d'entretien découlant du droit de la famille.</p>	<p>Prise en compte d'autres recettes de façon analogue aux PC.</p> <p>Revenus provenant de la fortune mobilière et immobilière.</p> <p>Rentes, pensions et autres prestations périodiques, mais sans les prestations de l'aide sociale.</p> <p>Revenus résultant d'un contrat d'entretien viager et de toute autre convention.</p> <p>Allocations familiales.</p> <p>Revenus et parts de fortune auxquels il a été renoncé.</p> <p>Contributions d'entretien découlant du droit de la famille.</p>	<p>Bourses et autres subsides de formation.</p> <p>Revenu hypothétique provenant d'une pension alimentaire, pour autant qu'aucun adulte ou enfant ne fasse valoir un droit à celle-ci.</p> <p>Revenus provenant de la fortune mobilière et immobilière.</p>	<p>Prise en compte d'autres recettes de façon analogue aux PC.</p> <p>Revenus provenant de la fortune mobilière et immobilière.</p> <p>Rentes, pensions et autres prestations périodiques.</p> <p>Allocations familiales.</p> <p>Revenus provenant de la fortune mobilière et immobilière.</p> <p>Contributions d'entretien découlant du droit de la famille.</p>
Fortune	<p>Un dixième de la fortune familiale dépassant la franchise de CHF 40 000.-</p>	<p>Un dixième de la fortune dépassant les franchises prévues pour les PC est pris en compte.</p> <p>Franchise:</p> <p>1 personne: 25 000.-</p> <p>2 personnes: 40 000.-</p> <p>Enfants: 15 000.-</p>	<p>Fortune mobilière: un cinquième de la fortune nette dépassant les franchises prévues pour les PC est pris en compte.</p>	<p>Un dixième de la fortune dépassant les franchises prévues pour les PC.</p>
Immeubles	<p>Dispositions analogues à celles régissant les PC.</p> <p>Lorsque la personne faisant l'objet du calcul habite un immeuble, la valeur de celui-ci excédant CHF 112 500 est prise en compte en tant que fortune.</p>	<p>Dispositions analogues à celles régissant les PC.</p>	<p>Un cinquième de la valeur excédant CHF 112'500.</p>	<p>La valeur de l'immeuble excédant CHF 75 000 est prise en compte en tant que fortune.</p>

### Annexe 3: bibliographie

- Caritas (2009): *Almanach social 2009*. L'avenir de la société du travail. Editions Caritas, Lucerne.
- Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, COFF (2005). *Reconnaître et promouvoir les prestations des familles. Lignes stratégiques 2010*. Office fédéral des assurances sociales (OFAS), Berne
- Département fédéral de l'intérieur (2004): *Rapport sur les familles 2004 – Structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins*. Edité par Office fédéral des assurances sociales (OFAS), Berne.
- Département fédéral de l'intérieur, DFI (1982). *La politique familiale en Suisse: rapport final présenté au Chef du Département fédéral de l'Intérieur par le Groupe de travail «Rapport sur la famille»*. Office central fédéral des imprimés et du matériel, Berne
- Ecoplan (2008): *Conséquences des exigences qualitatives sur le nombre de places en garderie*. Enquête réalisée sur mandat de l'Office des affaires sociales du canton de Berne et du Secrétariat général de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE)
- egalite.ch (2009). *Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte*. Etude sur l'impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes en Suisse romande.
- Journal du Grand Conseil du canton de Berne 2007: 463s.; 2008: 839; 2009: 126s, 441s.
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS) (2008): *Caractéristiques de la politique familiale suisse*, disponible en ligne sous:  
<http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00058/index.html?lang=fr>
- Office fédéral de la statistique (OFS) (2005): *Familiale Lebensformen im Wandel*. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique (OFS) (2007): *Enquête suisse sur la structure des salaires 2006. Premiers résultats*. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique (OFS) 2008): *Les familles en Suisse*. Rapport statistique 2008. Neuchâtel.
- UNICEF (2008). *The Child Care Transition. A League Table of Early Childhood Education and Care in Economically Advanced Countries*. Innocenti Research Centre, Report Card 8.
- Wanner, Philippe (2008). *Développer une politique familiale qui permette aux parents d'avoir le nombre d'enfants qu'ils souhaitent*. In: Bonoli, Giuliano, Bertozzi Fabio (éd.). *Neue Herausforderungen für den Sozialstaat*. Berne. Haupt: 137-150.
- Amt für soziale Sicherheit des Kantons Solothurn (2007): *Kantonales Leitbild und Konzept für eine bedürfnisgerechte Familien-, Kinder- und Jugendpolitik*. Soleure.
- Gerlach, Irene (2004). *Familienpolitik*. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern (2007). *Familienleitbild – Grundlagenbericht*. Lucerne.
- Hamann, Bruno (1988). *Familie heute. Ihre Funktion und Aufgabe als gesellschaftliche und pädagogische Institution*. Frankfurt s. M..
- Herzog, Walter; Böni, Edi und Guldemann, Joana (1997). *Partnerschaft und Elternschaft. Die Modernisierung der Familie*. Berne. Haupt.
- Kantonales Sozialamt Graubünden (2007). *Familienbericht Graubünden*. Coire.
- Lüscher, Kurt (2003). *Warum Familienpolitik? Argumente und Thesen zu ihrer Begründung*. Berne: Commission fédérale de coordination pour les questions familiales.
- Mitterauer, Michael (1991). Funktionsverlust der Familie? *Vom Patriarchat zur Partnerschaft. Zum Strukturwandel der Familie*. In: Mitterauer, Michael und Sieder, Reinhard. Munich. Beck: 100-125.
- OECD (2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Paris.
- Sauter, Daniel (2008). *Mobilität von Kindern und Jugendlichen: Fakten und Trends aus den Mikrozensus zum Verkehrsverhalten 1994, 2000 und 2005*. Office fédéral des routes. Berne.
- Schultheis, Franz; Perrig-Chiello, Pasqualina; Egger, Stephan (Hrsg.) (2008). *Kindheit und Jugend in der Schweiz*. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel». Bâle, Weinheim. Beltz Verlag.
- Stamm, Margrit (2009). *Frühkindliche Bildung in der Schweiz*. Eine Grundlagenstudie im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission. Université de Fribourg.
- Straubhaar, Thomas (2009): *Familienpolitik ist Wirtschaftspolitik!*, [http://www.fuerstenberg-institut.de/pdf/Prof\\_Dr\\_Thomas\\_Straubhaar\\_Vortrag.pdf](http://www.fuerstenberg-institut.de/pdf/Prof_Dr_Thomas_Straubhaar_Vortrag.pdf), 13.08.2009.

**Annexe 4: Liste des abréviations**

BEVNAT	Statistique du mouvement naturel de la population
COFF	Commission fédérale de coordination pour les questions familiales
Cst	Constitution de la Confédération suisse du 18 avril 1999
DFI	Département fédéral de l'intérieur
ESPOP	Statistique de l'état annuel de la population
FF	Feuille fédérale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAS	Office fédéral des affaires sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance